

SCDF



Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Edição Especial – Dossiê: I Seminário de estudos
sobre o Rio de Janeiro (I SEERJ) e III Seminário de
Economia Fluminense (III SEF)

Edição Eletrônica
Número 28, 2025
ISSN: 2317-6539

Catálogo na Publicação elaborada por:
Geane Grangeiro – CRB7/7232

Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação CEPERJ.

n. 28 (abr. 2025). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2025.

Publicação semestral: il.

Edição especial: Dossiê: I Seminário de Estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro - SEERJ e III Seminário de Economia Fluminense - SEF.

ISSN: 2317-6539 (versão online)

Do v.1 ao v.7, 2013-2015, editada pela Fundação CEPERJ. Do v.8 ao v.17, 2015-2019, editada pelo Instituto Pereira Passos (IPP). Atualmente editada pela Fundação CEPERJ e pela UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf>

1. Rio de Janeiro. 2. Desenvolvimento. 3. Socioeconomia. 4. Multidisciplinar. I. Título.

**Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de
Servidores do Rio de Janeiro – CEPERJ**

Presidente

Izabel Maria Brito Tolêdo

Vice-presidente

Raphael de Souza Ferreira

Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP/CEPERJ)

Paulo Cezar Oliveira Junior

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Reitora

Gulnar Azevedo e Silva

Vice-reitor

Bruno Rego Deusdará

Diretor do Centro de Estudos Estratégicos e Desenvolvimento (UERJ)

Floriano José Godinho de Oliveira

Equipe Editorial

Conselho Executivo - CEPERJ / UERJ

Izabel Maria Brito Toledo, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Gulnar Azevedo e Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Floriano Jose Godinho de Oliveira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Nathalia Emygdia de Andrade, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Editor-chefe

Rodrigo Siqueira Rodriguez, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Editores Científicos

Floriano Jose Godinho de Oliveira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Nathalia Emygdia de Andrade, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Mauro Osório da Silva, Fórum dos Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (Friperj), Brasil

Conselho Científico

Adair Leonardo Rocha, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

André dos Santos Rocha, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

André Luiz de Figueiredo Lázaro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

André Luiz Azevedo Guedes, Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Bruno Leonardo Barth Sobral, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Carlos Antonio Brandão, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Eduardo Duprat Ferreira de Mello, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Elias Marco Khalil Jabbour, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Fabiano Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gaudêncio Frigotto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gláucio José Marafon, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gulnar Azevedo e Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Heitor Soares Mendes, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil

Helena Maria Martins Lastres, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Joilson de Assis Cabral, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Jorge Nogueira de Paiva Britto, Universidade Federal Fluminense, Brasil

José Luís Vianna da Cruz, Universidade Cândido Mendes, Brasil

Leandro Bruno Santos, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Lia Hasenclever, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Luís Fernando Valverde Salandía, Instituto Pereira Passos, Brasil
Luiz Melo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Alice Rezende de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Helena Versiani, Instituto Brasileiro de Museus, Brasil
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Marieta de Moraes Ferreira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil
Mauro Osório da Silva, Fórum dos Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (Friperj), Brasil
Miguel Antônio Pinho Bruno, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Nelson de Castro Senra, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Paulo Alcântara, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Paulo de Martino Jannuzzi, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Paulo Knauss Mendonça, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Regina Helena Tunes, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Renata Lèbre La Rovere, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto de Andrade Medronho, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto Rodriguez Doria, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto Moraes Pessanha, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Roberto Rodriguez Doria, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Robson Dias da Silva, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Rodrigo Siqueira Rodriguez, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Romeu e Silva Neto, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Sergio Ferraz Magalhães, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Silvia Ramos, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Vivian Cristina da Silva Zampa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Salgado de Oliveira, Brasil
Waldeck Carneiro da Silva, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Editoria Executiva

Geane Silva Grangeiro dos Santos, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Estagiários

Luísa da Rocha Canazarro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Maria Eduarda dos Santos Gonçalves, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Composição, design e diagramação

Monique Virginia da Silva, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09
<i>Roberto de Souza Rodrigues</i>	

Artigos

PENSANDO O RIO DE JANEIRO.....	12
<i>Henrique Rabelo, Maria Helena Versiani, Mauro Osorio</i>	

OS DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UERJ NO PERÍODO ENTRE 2012 A 2023.....	32
<i>Bruno Sobral, Bruno Cabral</i>	

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INTELIGÊNCIA TERRITORIAL: POR UMA NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	53
<i>Claudio A. G. Egler, Marcos Thimoteo Dominguez, Leandro Damaceno</i>	

REGIONALIZAÇÃO, COMISSÃO INTERGESTORES REGIONAL (CIR) E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE (CIS): A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA I DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE 2009 A 2022.....	76
<i>Patricia Vanda dos Santos Rocha, Márcia Silveira Ney</i>	

INTERFACE ENTRE A GESTÃO DO DIREITO DE CONSTRUIR E A CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL FLUMINENSE.....	94
<i>Edmar Augusto santos de Araujo Junior</i>	

A PERDA DE ROBUSTEZ DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA FORMAÇÃO DE TRABALHADORES TÉCNICOS.....	115
<i>Páulea Zaquini, Fernanda Cosme da Costa</i>	

DETERMINANTES DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DE 1975 A 2023.....	139
<i>André Aranha, Carlos Pinkusfeld Bastos</i>	

TECENDO MEMÓRIAS DECOLONIAIS SOBRE NOVA FRIBURGO: DISPUTA HISTÓRICA À LUZ DO DIREITO À CIDADE.....	162
<i>Vívian Alves de Assis, Rosângela Lunardelli Cavallazzi</i>	

VIOLÊNCIA POLÍTICA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E NA BAÍA DA ILHA GRANDE.....	183
<i>André Rodrigues</i>	

POLÍTICAS CULTURAIS E DE MEMÓRIA PARA A CAPOEIRA NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS - RJ.....	202
<i>Antônio Augusto Braz, Alexandre dos Santos Marques, Gabriel da Silva Vidal Cid, Luís Carlos Terras Maciel, Marcelo Cardoso da Costa</i>	

REESTRUTURAÇÃO URBANA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: NOVAS FORMAS, VELHOS PROCESSOS.....	219

Gabrielle de Souza Frade

POLIHHS: POLÍGONOS ISOLADOS HABITACIONAIS E O ESPRAIAMENTO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.....	236

Felipe Torres de Freitas Gomes, Fabiana Generoso de Izaga

A DEFESA DO RIO DE JANEIRO: FINANCIAMENTO E GOVERNO NO SÉCULO XVIII.....	259

Luiza Silva

A PRODUÇÃO DE INOVAÇÕES NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM PANORAMA DO PRIMEIRO QUARTO DO SÉCULO XXI.....	275

Mauro Sergio Pinheiro dos Santos de Souza

O PROGRESSO, A ORDEM E O HIGIENISMO NA CONSTITUIÇÃO DA COMMUNITAS CAPITALISTA BANGUENSE (1888-1919).....	296

Paulo Cesar dos Reis

A REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	317

José Augusto Ferreira da Silva, Luiz Augusto Caldas Pereira

METODOLOGIA DA RETROPOLAÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO DO RIO (2002-2023).....	334

Marcel Grillo Balassiano, Marcus Gerardus Lavagnole Nascimento, Máira Penna Franca, Leonardo Moog, João Gabriel Garcez

LEGITIMIDADE DO MATAR: UMA ANÁLISE DOS INQUÉRITOS DE LETALIDADE POLICIAL DO RIO DE JANEIRO.....	352

Doriam Borges, Eduardo Ramos

AS FORÇAS DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA FLUMINENSE: HISTÓRIA, POLÍTICA, ATIVIDADES ECONÔMICAS E SOCIEDADE NA ERA AMARAL PEIXOTO (1937-1945 / 1951-1955).....	373

José Luís Honorato Lessa

MOBILIDADE PENDULAR E TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.....	398

Clarice Antoun Martinho

AS CAPACIDADES ESTATAIS COMO CAIXA DE FERRAMENTA: UMA ABORDAGEM DISTINTA SOBRE A CRISE DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	420

Valmir de Oliveira Rodrigues Junior

EFICIÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO.....439

Décio Santiago Junior, Fabiano Gomes, Iandara de Moura Silva, Renato Cony Seródio, Adriana Castelli, Mario Dal Poz

DOENÇA DE CHAGAS NO RIO DE JANEIRO: UMA ABORDAGEM À LUZ DOS DETERMINANTES SOCIAIS DE SAÚDE (DSS).....454

Anna Beatrice Torres dos Santos, Priscilla Rocha Silva, Fabio da Silva de Azevedo Fontes, Carmelinda Monteiro Costa Afonso

CHAGAS FREITAS E SUA INFLUÊNCIA NA FUSÃO DA CONSOLIDAÇÃO DO ATUAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1979-1983): A ÁREA SEGURANÇA PÚBLICA NO CASO DA PM/RJ CRIADA EM 1975.....470

Danielle Damasceno dos Santos, Marcelo Costa Ferreira

CONDICIONANTES DA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA PARA O DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE.....492

Desirée Rosalino Marques, Eduardo Duprat F. de Mello, Erick Buonocore Nunes Penedo

SOCIABILIDADES REFORMULADAS: O IMPACTO DO CRESCIMENTO PENTECOSTAL NAS COMUNIDADES E TERRITÓRIOS.....513

Bruna Tavares da Costa

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....531

Leandro Damaceno

EDUCAÇÃO OU SOBREVIVÊNCIA? O DILEMA DO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2019-2022).....554

Letícia Tostes Vieira Bolckau, Letícia Gonçalves De Mattos

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO.....573

Marilene Ribeiro da Silva, Mario Roberto Dal Poz

APRESENTAÇÃO: DOSSIÊ DO I SEMINÁRIO DE ESTUDOS SOBRE O RIO DE JANEIRO (I SEERJ) E III SEMINÁRIO DE ECONOMIA FLUMINENSE (III SEF)

O Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (FRIPERJ), criado em 2022, agrega as seguintes instituições de ensino superior:

- Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ
- Colégio Pedro II; Instituto Federal do Rio de Janeiro – IFRJ
- Instituto Federal Fluminense – IFF
- Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
- Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
- Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
- Universidade Federal Fluminense – UFF
- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

Um dos objetivos do FRIPERJ é estimular e organizar a reflexão regional sobre a realidade socioeconômica do estado do Rio de Janeiro. Em consonância com esta proposta, foi realizado, nos dias 25, 26 e 27 de novembro de 2024, um primeiro seminário acadêmico, que passará a ocorrer anualmente. Neste primeiro seminário, foram apresentados trabalhos, dentro das seguintes áreas de conhecimento, que são:

- Limites e Impasses Atuais da Política de Saúde no Estado do Rio de Janeiro
- Políticas Educacionais
- Estrutura Produtiva Fluminense
- Configuração Territorial
- Segurança Pública
- Ambiente, Mudanças Climáticas e Transição Energética
- Cultura e Conhecimento como Práticas de Liberdade
- Infraestrutura e Logística
- Mobilidade Urbana
- Crise Institucional Fluminense
- Relações Étnico-Raciais e de Gênero

- Memória, História e os desafios do presente do Estado do Rio de Janeiro

Um dos resultados do seminário é o primeiro compilado de artigos publicados neste dossiê da revista *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* (CEPERJ/UERJ).

Boa leitura!

Roberto de Souza Rodrigues

Reitor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Presidente do Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Educação do
Estado do Rio de Janeiro (FRIPERJ)

Rio de Janeiro, abril de 2025.

PENSANDO O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THINKING ABOUT THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Henrique Rabelo

 <https://orcid.org/0000-0002-7405-4154>

Instituto de Estudos sobre o Rio de Janeiro (IERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Maria Helena Versiani

 <https://orcid.org/0000-0002-7135-5242>

Museu da República e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Mauro Osorio

 <https://orcid.org/0000-0002-7609-2664>

Correspondência: mauroosorio@uol.com.br

Faculdade Nacional de Direito-FND/UFRJ e Friperj, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89463

Recebido em: 13 fev. 2025 | **Aceito em:** 13 fev. 2025

RESUMO

O artigo discute a trajetória de ascendência e decadência econômica da província/estado do Rio de Janeiro, destacando a sua função como eixo de articulação econômica nacional, até o final dos Oitocentos. Na virada para o século XX, o estado de São Paulo passou a liderar o crescimento econômico brasileiro, com base no chamado complexo cafeeiro paulista, porém o dinamismo econômico fluminense manteve-se próximo ao da média nacional até os anos 1960. Nos anos 1970, a economia fluminense entra em processo contínuo de perda de dinamismo, a par de um conjunto de fatores, que incluem: a) a transferência da Capital para Brasília, sem compensações para o Rio de Janeiro; b) a falta de adequadas estratégias regionais de desenvolvimento para os territórios carioca e fluminense; e c) o enraizamento de uma cultura política perversamente clientelista e fisiológica no Rio de Janeiro, que levou ao progressivo desmonte da máquina pública do estado. Com base na literatura especializada e na análise de indicadores econômicos e sociais sobre o estado do Rio de Janeiro, argumenta-se que a superação da atual e longa crise socioeconômica vivenciada em território fluminense impõe o exercício de estudar sistematicamente as especificidades desse estado e suas regiões, tendo em vista à estruturação do quadro administrativo e técnico do Estado e à construção de uma política pública regional integrada para os municípios fluminenses, que identifique as suas características, potencialidades, necessidades e sinergias, com foco na cooperação entre regiões e municípios e na consecução de benefícios sociais consorciados.

Palavras-chave: Rio de Janeiro (estado); território carioca; potência; política pública.



ABSTRACT

The article discusses the economic rise and decline of the Rio de Janeiro province/state, highlighting its role as a key economic hub of the country until the late nineteenth century. As the twentieth century began, the state of São Paulo began to lead Brazil's economic growth, based on the so-called São Paulo coffee complex. However, the economic dynamism of Rio de Janeiro remained close to the national average until the 1960s. In the 1970s, the state's economy entered a continuous process of losing dynamism, alongside a set of factors, including: a) the transfer of the capital to Brasília, without compensations for Rio de Janeiro; b) the lack of appropriate regional development strategies for the Rio de Janeiro and Fluminense territories; and c) the deep-rooted political culture of clientelism and patronage in Rio de Janeiro, which led to the progressive dismantling of the state's public structure. Based on specialized literature and the analysis of economic and social indicators for the state of Rio de Janeiro, it is argued that overcoming the current and long-standing socio-economic crisis in the Fluminense territory requires systematically studying the specificities of this state and its regions, with a focus on structuring the state's administrative and technical framework and building an integrated regional public policy for the Fluminense municipalities. This policy should identify their characteristics, potential, needs, and synergies, focusing on cooperation between regions and municipalities and achieving associated social benefits.

Keywords: Rio de Janeiro (state); Rio de Janeiro territory; power; public policy.

1 INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro foi construído hegemonicamente como um espaço de articulação nacional. Inicialmente, o seu dinamismo econômico-social teve relação direta com o fato de ser o principal porto brasileiro e centro militar e, posteriormente, a Capital da República e centro cultural, político e econômico – como sede do poder, centro financeiro do país e sede de empresas públicas e privadas que atuam no território brasileiro e mesmo latino-americano.

Nessa trajetória, a cidade do Rio de Janeiro, possuía até o início do século XX, o maior parque industrial do país. A partir de dados do Censo Industrial de 1907, verificamos que a participação do PIB industrial carioca no total do país era de 30,20%, contra uma participação do total do estado de São Paulo de 15,92% (Cano, 1998). Se somarmos o PIB industrial da cidade do Rio com o do antigo estado do Rio de Janeiro, de 7,55%, a região correspondente ao atual território fluminense¹ concentrava 37,75% do PIB industrial nacional.

¹Até 1975, a região que hoje chamamos de estado do Rio de Janeiro era dividida em duas unidades federativas: a cidade do Rio de Janeiro – que foi Distrito Federal (1763-1960) e estado da Guanabara (1960-1975) – e o antigo estado do Rio de Janeiro. Em 1975, ocorreu a fusão dessas unidades federativas,

Já o Censo Industrial de 1919 indica que o estado de São Paulo, tendo em vista a consolidação do *complexo cafeeiro paulista*², passou a concentrar 31,5% do PIB industrial brasileiro, contra uma participação na cidade do Rio e do antigo estado do Rio de Janeiro de, respectivamente, 20,8% e 7,4%, totalizando um PIB industrial na região correspondente ao atual território fluminense de 28,2% (Cano, 1998). Ou seja, o estado de São Paulo, a partir de 1919 já lidera o processo de crescimento econômico brasileiro.

No entanto, apesar da cidade do Rio de Janeiro apresentar uma contínua perda de posição relativa comparativamente a São Paulo, no correr de todo século XX, entre 1920 e 1960 o dinamismo carioca se mantém próximo ao da média nacional. Isto se deveu ao fato de que, embora perdendo continuamente posição relativa no cenário industrial da economia brasileira, o antigo Distrito Federal, como sede do poder, continuou a atrair e gerar investimentos nesse período. Carlos Lessa pontuou essa questão:

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. A cidade desdobrou-se em novos comportamentos e dimensões. [...] O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. Cabe sublinhar que foi sendo secundarizado, em termos de produção industrial, em relação a São Paulo. Desde a Primeira Guerra Mundial, São Paulo lidera a produção industrial e, apesar de crescer, o Rio vê a distância relativa das respectivas bases industriais ser ampliada, para não lembrar a espantosa diferença no campo agrícola. Porém o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros, e alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade. (Lessa, 2000, p. 237-238).

Além disso, o antigo estado do Rio de Janeiro – considerado por Lysia Bernardes (1964) uma região polarizada, do ponto de vista econômico, pela cidade do Rio de Janeiro – foi cenário de investimentos federais, com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria Duque de Caxias, investimentos estes cujas decisões locais estavam relacionadas à proximidade da antiga Capital Federal e à existência de uma tendência dominante no

formando-se o atual estado do Rio de Janeiro. Por esse motivo, ao analisarmos o território que abrange a atual região fluminense em períodos anteriores a 1975, utilizamos o somatório de dados relativos ao antigo estado do Rio de Janeiro e à cidade do Rio de Janeiro.

²(sobre o assunto, ver Mello, 1982).

governo central a favor da realização de um contraponto no país ao predomínio econômico paulista³.

Assim, indicadores relativos ao PIB dos estados e regiões do Brasil apontam que, nos anos 1950, o território que abrange a atual região fluminense apresentava um crescimento médio percentual de 6,6% ao ano, bastante próximo ao da região Sudeste, de 6,7% ao ano e, também, ao total do Brasil, de 7,1% ao ano⁴.

2 MUDANÇA DA CAPITAL PARA BRASÍLIA E CRISE ECONÔMICO-SOCIAL

A partir de 1960, com a transferência da Capital Federal para Brasília, os territórios carioca e fluminense – por terem o seu dinamismo econômico centralmente relacionado à história de Capital e de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro⁵, e pelo fato dessa transferência ter sido feita basicamente sem compensações financeiras –, viriam a sofrer um processo de erosão de importância e de seu dinamismo econômico-social. Isto levou a economia do estado do Rio, principalmente a partir dos anos 1970, com a consolidação da transferência da Capital Federal, a apresentar, entre 1970 e 2022⁶, uma perda de participação no PIB nacional de 31,4%. Nesse período, a participação da economia fluminense no PIB nacional passou de 16,7%, em 1970, para 11,4%, em 2022, de acordo com dados do IBGE. Na mesma direção, a economia da cidade do Rio de Janeiro passou de uma participação no PIB nacional de 12,8% em 1970 para 4,0% em 2021⁷. A maior perda de participação no PIB nacional entre todas as capitais das unidades federativas, de 68,9%.

Essa trajetória fez ainda com que – segundo dados do emprego formal constantes da série mais longa disponibilizada pela Relação Anual de Informações Sociais-RAIS/Ministério do Trabalho e Previdência –, entre 1985 e 2023, o estado do Rio tenha

³(Lessa, 2000).

⁴Ver PACHECO, 1998.

⁵Os conceitos de Capital e capitalidade não são sinônimos. Usamos “capitalidade”, partindo da formulação teórica de Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte, prefeito comunista de Roma (1976-1979) –, “como o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, (...) foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória” (Motta, 2001, p. 24). Nem sempre a cidade que se constrói como o núcleo central da capitalidade de um país é a sua Capital. Nos EUA, por exemplo, é Nova York e não Washington. Na Austrália é Sidney e não Camberra.

⁶Vale lembrar que, ao ser comparado o peso da economia do estado do Rio de Janeiro na economia nacional, entre 1970 e 2010, usou-se, para o ano de 1970, o somatório dos PIBs carioca e do antigo estado do Rio.

⁷O último ano em que se têm os resultados do PIB para os municípios brasileiros é 2021.

apresentado um crescimento do emprego formal de apenas 62,3%, contra um crescimento de quase o triplo no total do país, de 167,0%. Na indústria de transformação, nesse período, o estado do Rio de Janeiro apresentou uma queda do emprego formal, de 22,3%, contra um crescimento no país de 59,1%. Tanto no total de atividades econômicas quanto na indústria de transformação, o crescimento do emprego formal no estado do Rio de Janeiro foi o menor entre todas as unidades federativas brasileiras. Mesmo no setor serviços, que tem forte importância na economia fluminense, o crescimento do emprego formal no estado do Rio de Janeiro também foi, entre 1985 e 2023, o menor entre todas as unidades federativas, de apenas 110,0%, contra um crescimento no total do Brasil de 267,8%. A cidade do Rio de Janeiro, nesse período, também apresentou um dinamismo pífio. Entre 1985 e 2023, ocorreu um crescimento do emprego formal na cidade do Rio de Janeiro de apenas 15,2%, contra um crescimento médio no total das capitais de 82,3%.

Essa trajetória pós-1960 fez com que a economia do estado do Rio de Janeiro, passasse, entre 1985 e 2023, da 2ª posição, em termos de empregos formais na indústria de transformação (atrás apenas do estado de São Paulo), para a 6ª posição, tendo sido ultrapassado pelos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Quanto ao número de empregos formais no total de atividades, o estado do Rio de Janeiro também foi ultrapassado, no mesmo período, pelo estado de Minas Gerais, passando da 2ª para a 3ª posição, entre as unidades federativas.

A partir de 1995, alguns autores passaram a apontar a existência de uma inflexão econômica positiva no estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que, na segunda metade dos anos 1990, o estado apresentou pequena melhora em termos da participação do PIB fluminense no PIB nacional⁸. Isto, no entanto, foi fruto apenas do efeito da ampliação da extração de petróleo em alto-mar, na Bacia de Campos, sendo que esse episódio não teve irradiação significativa na economia fluminense e nem permitiu uma reversão do seu baixo dinamismo no cenário brasileiro, principalmente a partir dos anos 1970, quando se consolida a transferência da Capital para Brasília.

Isto pode ser visto, por exemplo, a partir do fato de o estado do Rio de Janeiro ter se mantido, no período pós-1995, como a unidade da federação com menor dinamismo na geração de empregos formais. Entre 1995 e 2023, o crescimento do emprego formal no total de atividades, no estado do Rio de Janeiro, foi de apenas 61,4%, contra um

⁸O último ano em que se têm os resultados do PIB para os municípios brasileiros é 2021.

crescimento no total do país de 130,3%, segundo os dados da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego.

Da mesma forma, a partir da segunda metade dos anos 2000, surgiu nova especulação apontando que o estado do Rio de Janeiro teria dado a “volta por cima”, estando com o seu “crescimento contratado”, e que estaria vivendo um “momento mágico” em função da adoção de novo padrão de políticas públicas e pela realização dos megaeventos.

Isso fica claro em livro organizado por André Urani e Fábio Giambiagi, publicado em janeiro de 2011, do qual destaco o seguinte trecho da apresentação feita pelos organizadores:

Tanto a nível municipal [cidade do Rio de Janeiro] quanto estadual nota-se nos últimos anos a adoção de políticas públicas adequadas, com melhor embasamento técnico, maior utilização de pessoal qualificado, preocupação com o desenvolvimento das carreiras no setor público e apoiadas em certa reflexão prévia sobre os respectivos temas, marcando uma diferença importante em relação a três décadas dominadas, em maior ou menor grau, por práticas políticas atrasadas, eivadas de traços de forte populismo e desleixo administrativo (Urani; Giambiagi, 2011, Apresentação).

Ainda no mesmo livro e dentro da suposição de que o Rio tinha finalmente superado o seu círculo vicioso, destaque-se o seguinte trecho de texto publicado pela jornalista Flávia Oliveira, na contracapa:

Está claro que o Rio de Janeiro rompeu com o ciclo de decadência que parecia aprisioná-lo. São bons os ventos que sopram sobre o mundo econômico e o ambiente de negócios.

Infelizmente, essa nova perspectiva também não se confirmou. Entre 2006, início da primeira gestão de Sérgio Cabral à frente do Governo do Estado, e 2023, o estado do Rio de Janeiro apresentou um crescimento do emprego formal de apenas 28,6%, contra um crescimento no total do país de 55,6%, segundo os dados da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego. Destaque-se que o estado do Rio apresentou o menor crescimento, nesse período, entre todas as unidades federativas.

Para completar o quadro do estado do Rio de Janeiro, a partir de 2015 a economia fluminense mergulhou. Entre dezembro de 2014 e dezembro de 2024, a cidade do Rio de Janeiro perdeu 4,1% dos empregos existentes com carteira assinada e o estado do Rio de Janeiro apresentou um crescimento de apenas 1,1%, contra um crescimento do emprego

com carteira assinada na cidade e no estado de São Paulo, no Sudeste e no Brasil de, respectivamente, 10,6%; 13,5%; 12,0%; e 16,4%, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 1 - Variação e saldo de empregos com carteira assinada nas regiões selecionadas, entre dezembro de 2014 e dezembro de 2024

Unidade Territorial	Estoque 2014	Saldo acumulado 2014-2024.12	Estoque 2024.12	Variação (%) 2014-2024.12
Cidade do Rio de Janeiro	2.173.757	-88.709	2.085.048	-4,1
Estado do Rio de Janeiro	3.843.256	41.016	3.884.272	1,1
Cidade de São Paulo	4.471.872	471.884	4.943.756	10,6
Estado de São Paulo	12.621.527	1.699.978	14.321.505	13,5
Sudeste	21.446.467	2.579.112	24.025.579	12,0
Brasil	40.562.383	6.648.565	47.210.948	16,4

Fonte: RAIS / Ministério do Trabalho e Emprego.

O agravamento da situação do estado do Rio de Janeiro deu-se no contexto em que a região já vinha, desde os anos 1970, em uma crise estrutural. A partir do início de 2015, uma série de fatores específicos relacionados à crise política e econômica que se instalou no país afetou particularmente o território fluminense. Entre esses fatores específicos, a Petrobras, cuja sede é na cidade do Rio de Janeiro, enfrentou paralisações em sua dinâmica, no contexto da lava jato, além de ter passado, a partir do governo Temer, por forte enxugamento, tendo em vista a visão econômica liberal que vigeu na empresa naquele período. Junto, a presença de empreiteiras com sede no Rio de Janeiro, atingidas pela lava jato, também contribuiu para um cenário de tempestade perfeita no Rio. Isto sem falar no fim dos megaeventos no Rio de Janeiro, que deixaram significativas dívidas, sem legados promissores. Além disso, nesse período, o preço do barril do petróleo apresentou grande desvalorização, afetando a receita pública do governo estadual, o que gerou, inclusive, atraso no salário dos servidores, com impacto negativo na economia fluminense.

Mais recentemente, começaram a ser divulgadas, através da imprensa, informações de que o estado do Rio de Janeiro finalmente estaria saindo da sua crise estrutural de décadas. O Governo do Estado tem publicado diversas matérias pagas na mídia sobre isso. Uma delas, publicada no jornal Valor Econômico, no dia 06/01/2025, tem o seguinte título e texto: “O RJ é o lugar onde todos crescem”. “O Governo do Estado

trabalha sem parar para impulsionar a economia, atrair investimentos e gerar mais e mais oportunidades para todos. Os resultados? Estão em toda parte”.

Se a economia brasileira voltou a apresentar maior dinamismo em período recente, de maneira nenhuma é possível afirmar que o estado do Rio de Janeiro saiu da crise estrutural. Dois exemplos. Primeiro, analisando o período desde a conclusão do impeachment do governador Wilson Witzel e a ocupação definitiva do Governo do Estado pelo vice-governador Cláudio Castro, em abril de 2021 até dezembro de 2024, verificamos que o estado do Rio de Janeiro gerou 643.984 postos de trabalho com carteira assinada (Novo Caged/MTE). No entanto, se, por um lado, esse crescimento percentual, de 19,9%, foi ligeiramente superior ao verificado no total do Brasil, de 17,5%, o estado do Rio de Janeiro ainda se encontra apenas na 18ª posição em termos de geração de emprego formal, entre as 27 unidades federativas.

Além disso, tendo em vista o agravamento da crise do estado do Rio de Janeiro, a partir de 2014, tem-se que, entre dezembro de 2014 e dezembro de 2024, o estado do Rio de Janeiro apresentou um saldo positivo de apenas 41.016 empregos, contra um crescimento do saldo de empregos no estado de São Paulo, no total do Sudeste e do Brasil de, respectivamente, 1.699.978; 2.579.112; e 6.648.565. Ou seja, conforme indicado no quadro acima, nesse período, enquanto o estado do Rio de Janeiro apresentou um crescimento percentual de emprego com carteira assinada de apenas 1,1%, esse crescimento no estado de São Paulo, no total do Sudeste e no Brasil foi de, respectivamente 13,5%; 12,0%; e 16,4%.

Também preocupante, foi a taxa de desemprego no estado do Rio de Janeiro, no terceiro trimestre de 2024. No total do país, essa taxa foi de 6,4% para todas as faixas etárias e de 13,4% para jovens entre 18 e 24 anos. No estado do Rio de Janeiro, foi de 8,5% e 21,4%. A taxa de desemprego para jovens no estado do Rio de Janeiro foi inclusive superior à encontrada nas regiões Nordeste e Norte do país, de respectivamente 18,9% e 12,8% (Pnad Contínua/IBGE).

A trajetória de decadência socioeconômica pós-1960 da região aqui em exame derivou também do fato de que, entre 1960 e 1974, nos territórios da Guanabara e do antigo estado do Rio, e a partir da fusão em 1975, no novo território fluminense, não se conseguiu lograr, do ponto de vista da formulação e da constituição de uma hegemonia política, a elaboração e execução de uma estratégia regional de fomento ao desenvolvimento econômico-social, que desse conta dos desafios colocados.

Sobre a ausência de uma consistente estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico-social para a cidade do Rio, e mesmo, posteriormente, para o atual estado do Rio de Janeiro, vale reproduzir o seguinte trecho de reflexão feita, em 2001, por Raphael de Almeida Magalhães, vice-governador no primeiro Governo da Guanabara, entre 1960 e 1965:

A criação do estado da Guanabara em si mesma não poderia dar conta das causas que determinaram a decadência da cidade. Teve entretanto o mérito de permitir a autonomia política da cidade, cujo governo pôde, com verdadeiro empenho, tentar, ao menos, recuperar a qualidade dos serviços básicos, enfrentando, com êxito parcial, alguns dos mais agudos problemas de infraestrutura herdados da época da dominação federal.

A verdade é que a simples autonomia política não bastava para a viabilização de um projeto de restauração substitutiva da base produtiva da cidade e da sua região, afetada com a perda irreversível da condição de metrópole nacional. [...]

Redescobrir funções reorganizadoras das atividades econômicas continua sendo, assim, [...] o verdadeiro desafio para a cidade e sua região. Identificá-las, agora, se inscreve, além do mais, no complexo contexto de nosso tempo, que deve considerar a globalização da economia e a necessidade vital de nova forma de articulação do Brasil com os centros decisórios internacionais (Magalhães, 2001, p. 4-5).

Carlos Lessa (2000) apontou que para a não construção de uma estratégia consistente de fomento ao desenvolvimento regional do território fluminense, contribuiu o fato de que a população carioca e fluminense demorou a perceber os problemas econômicos já em curso desde a transferência da Capital, só passando a ter essa percepção, em alguma medida, nos anos 1980, no bojo da crise econômica que se instaura no país, na chamada década perdida.

Ou seja, o dinamismo econômico brasileiro entre 1968 e 1980, com base no “milagre econômico” e no II PND⁹, mascarou a realidade de o estado do Rio de Janeiro já vir apresentando uma taxa de crescimento econômico bem abaixo da ocorrida na Região Sudeste e no total do país¹⁰.

Carlos Lessa (2000) ressalta ainda que a crise que se instalou no país a partir dos anos 1980 afetou pesadamente a capacidade de gasto do poder público no Brasil. Como a presença de instituições federais na cidade do Rio de Janeiro, no final dos anos 1970, era ainda mais importante do que nos dias atuais, a crise econômico-fiscal atingiu a região de forma mais significativa do que na média das demais regiões brasileiras.

⁹Sobre o assunto ver: Lacerda *et al.*, 2010 e Lessa, 2000.

¹⁰Sobre o assunto ver: Rosa; Osorio, 1995.

O Rio de Janeiro também foi particularmente atingido na crise brasileira dos anos 1980, pelas características do II PND então implantado pelo Governo Federal, na gestão de Ernesto Geisel. De acordo com Lessa (2000), o governo Geisel e o II PND tinham como uma de suas estratégias enfrentar a concentração econômica no estado de São Paulo, que vinha ocorrendo no país desde o início do século. Na Região Sudeste, a estratégia do II PND foi fomentar um segundo complexo metal-mecânico em Minas Gerais, tendo como âncora a ida da Fiat para aquele estado, e reforçar o estado do Rio de Janeiro como polo científico tecnológico.

No entanto, como os investimentos em atividades econômicas/tecnológicas de ponta exigem, via de regra, maturação de mais longo prazo, a crise externa e fiscal na década perdida brasileira também atingiu o estado do Rio de Janeiro com maior força.

A demora na percepção da perda de dinamismo da economia fluminense em relação à economia brasileira e da necessidade de uma estratégia de fomento ao desenvolvimento regional para os territórios carioca e fluminense também derivou da transferência da Capital ter ocorrido de forma lenta, só se consolidando nos anos 1970.

Além disso, contribuiu para a demora na percepção apontada e a não constituição de uma estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico-social regional, a história de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro e sua região de influência, fazendo com que, mesmo até os dias atuais, os hábitos e as atenções sociais nela construídos voltem-se fundamentalmente para a temática nacional, em detrimento da temática regional. Arnaldo Niskier, no trabalho denominado Rio Ano 2000 (Guanabara, Comissão do Ano 2000, 1970), pontuou essa questão afirmando que o fato da história da cidade de São Sebastião ter, durante quase dois séculos, se confundido muitas vezes com a história brasileira, teria feito com que a vivência dos problemas nacionais no Rio fosse reduzida “a pálidos reflexos dos problemas locais. [Assim,] depois da mudança da Capital para o Planalto, o povo carioca descobriu que só conhecia de si mesmo e de sua cidade a visão do turista apressado” (Guanabara, Comissão do Ano 2000, 1970, p. 15).

As permanências de hábitos, frutos de uma determinada cultura e história, podem ser analisadas utilizando-se o conceitual teórico de economistas institucionalistas como Douglass North (1993) e Geoffrey Hodgson (1997), quando afirmam que uma determinada conformação institucional criaria hábitos e rotinas arraigados, nos quais as questões de escolha se apresentariam como algo regular, repetitivo e evidente – contribuindo para que nesta região não venha a ocorrer a percepção, de forma imediata,

da quebra da dinâmica institucional a partir de um fator “exógeno” (no caso aqui em comento, a mudança da Capital).

Infelizmente, a realidade no estado do Rio de Janeiro, de particular preocupação com os temas nacionais vis-à-vis os locais, perdura até os dias atuais. Nesse sentido, uma novidade alvissareira é a criação, em 2022, do Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro-Friperj, envolvendo a constituição de um programa permanente de pesquisa sobre o estado do Rio de Janeiro, com a realização, entre outras atividades, de um seminário acadêmico anual sobre o estado e um prêmio bianual para dissertações e teses que versem sobre o estado, suas regiões e localidades.

Por último, em nosso entendimento, a decadência econômico-social pela qual a Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro e, a partir de 1975, o novo estado do Rio de Janeiro passaram, no cenário federativo, teve uma terceira causa, no âmbito da política. A cidade do Rio de Janeiro foi brutal e particularmente atingida pelos processos de cassações realizados pelos governos militares, a partir do golpe de estado ocorrido em 1964, tendo em vista que o debate político brasileiro ocorria com forte referenciamento na cidade do Rio¹¹.

Nesse processo, extinguiram-se no país as eleições para presidente da República e governadores, até os anos 1980, quando a redemocratização tem início. Nos anos 1960, após o golpe de 1964 e o processo de cassações, assumiu a hegemonia política, com o apoio dos militares, um político conservador e populista: Chagas Freitas – inicialmente na Guanabara e posteriormente, com a fusão, na totalidade do estado do Rio de Janeiro. A partir de então, instituiu-se na cidade e no estado do Rio de Janeiro uma lógica política particularmente clientelística e desestruturadora do setor público na região, que será o terceiro elemento a contribuir para o círculo vicioso que se instaura na cidade e no estado do Rio de Janeiro a partir dos anos 1960 e, principalmente, 1970¹². Essa lógica foi se agravando, sendo que, de acordo com o Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro, organizado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e o Instituto Fogo Cruzado (IFC), nos últimos 16 anos houve um crescimento de 106% dos territórios, na Região Metropolitana do Rio de

¹¹Sobre esse assunto, ver Osorio, 2005; Versiani, 2007; 2016; e Osorio; Rego; Versiani, 2016.

¹²Sobre as consequências da lógica política no dinamismo econômico de uma determinada região, ver North, 1993 e Putnam, 1996.

Janeiro, dominado por algum grupo armado, sendo que em 2023 esse domínio foi de 38,9% por milícias e 60,0% pelas diferentes facções do tráfico de drogas¹³.

A decadência econômica pós-1960 e a degradação da lógica política, que levaram a um círculo vicioso e a uma particular desestruturação da máquina pública do estado do Rio de Janeiro e dos municípios fluminenses, podem ser vistas também, por exemplo, organizando-se um ranking dos resultados do IDEB/MEC para as escolas da rede pública do 1º ao 5º ano do ensino fundamental dos municípios da Região Sudeste, no ano de 2023.

Nesse ranking, que contempla os 1.576 municípios que tiveram o IDEB calculado, entre os 500 primeiros colocados aparecem apenas 4 municípios fluminenses: Miracema, na 6ª posição; Areal na 133ª; Itaperuna na 305ª e Iguaba Grande na 464ª posição. Entre a 501ª e 1.000ª posição aparecem 14 municípios fluminenses. Entre 1.001ª e 1576ª posição, aparecem 73 municípios fluminenses. E dentre estes 73 municípios, estão todos os municípios da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde se encontram os mais graves problemas socioeconômicos do estado¹⁴.

A desestruturação da máquina pública no estado do Rio de Janeiro pode ser verificada também através de um ranking dos resultados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal/Saúde-IFDM/Saúde para os municípios da Região Sudeste, no ano de 2016. Nesse ranking, entre os 1.668 municípios da Região Sudeste contemplados, as posições dos municípios fluminenses são péssimas, embora não tão ruins quanto o verificado no ranking do IDEB. Assim, entre os 100 primeiros colocados encontram-se apenas 2 municípios fluminenses: Piraí, na 2ª posição, e Porto Real, na 48ª posição. Entre a 101ª e 500ª aparecem 16 municípios fluminenses. Entre a 501ª e 1.000ª posição, 35 municípios fluminenses. Além da 1.000ª posição aparecem 38 municípios fluminenses. Destaque-se que, entre os 21 municípios da periferia metropolitana do Rio de Janeiro, 11 municípios aparecem para além da 500ª posição e 9 aparecem para além da 1.000ª posição. O município de Niterói aparece nesse ranking na 255ª posição.

Infelizmente, a Firjan não produziu edições atualizadas deste índice que permitia uma visão mais detalhada da questão da saúde por município. No entanto, indicadores mais recentes reforçam a persistência de uma situação particularmente ruim no estado do

¹³Agradecemos ao sociólogo e professor da UFF, Daniel Hirata, pelas informações precisas no campo da segurança pública na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

¹⁴A cidade do Rio de Janeiro, apesar de ser o município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com a melhor colocação, aparece entre os 1576 municípios da Região Sudeste, apenas na 1052ª posição. ou seja, a cidade do Rio de Janeiro, com os seus 6.729.894 habitantes, 648 escolas públicas municipais avaliadas e graves desigualdades socioterritoriais, continua apresentando dificuldades para uma melhoria do IDEB.

Rio de Janeiro, no cenário federativo. Por exemplo, no que diz respeito à mortalidade materna, dados do Datasus para o ano de 2023 revelam uma taxa de mortalidade¹⁵ no estado do Rio de Janeiro de 74,40%, contra uma taxa nas regiões Sudeste, Sul, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e no Brasil de, respectivamente: 46,90%; 36,08%; 55,92%; 69,38%; 53,06%; e 50,94%.

Outros exemplos incluem o número acumulado de óbitos por Covid para cada dez mil habitantes. Neste caso, a taxa de óbitos no estado do Rio de Janeiro, entre o início da pandemia e o dia 3 de janeiro de 2025, foi de 45,47, contra uma taxa nas regiões Sudeste, Sul, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e no Brasil de, respectivamente: 38,91; 36,45; 32,18; 23,99; 39,40; e 33,99 (Painel Covid e IBGE).

No que diz respeito aos casos confirmados de tuberculose para cada cem mil habitantes, em 2023, o posicionamento do estado do Rio de Janeiro também é bastante ruim. Essa taxa no estado do Rio é de 107,4, contra uma taxa nas regiões Sudeste, Sul, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e no Brasil de, respectivamente: 58,3; 44,8; 52,4; 81,4; 35,6; e 54,9 (DATASUS; IBGE).

Ainda outro exemplo, na área de saúde, aponta que a taxa de mortalidade infantil por mil nascidos no estado do Rio de Janeiro é mais próxima das demais regiões brasileiras, porém não é boa. Em 2023, essa taxa era, no estado do Rio de Janeiro, de 13,5, contra uma taxa nas regiões Sudeste, Sul, Nordeste, Norte, Centro-Oeste e no Brasil de, respectivamente: 11,7; 10,8; 13,8; 15,9; 12,8; e 12,6 (DATASUS).

3 OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA O RIO DE JANEIRO

Na trajetória de decadência socioeconômica e política do estado do Rio de Janeiro, desde a transferência da Capital, o setor público no âmbito estadual e de suas prefeituras sofreu um processo de particular degradação, com forte carência de pessoal para a execução de políticas públicas em diversas áreas e com ampliação da idade média dos funcionários públicos que tenderão a se aposentar proximamente.

São recorrentes, por exemplo, informações de que a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Governo do Estado não possui um único assistente social de carreira em seu quadro. A Fundação CEPERJ, que tem entre as suas

¹⁵A taxa de mortalidade materna é a relação entre o número de óbitos maternos para cada 100 mil nascidos vivos.

funções ser “um IBGE e IPEA estadual”, não possui um único estatístico nem um economista em seu quadro de carreira. Na área de engenharia, o Governo do Estado possui atualmente poucos profissionais de carreira, a grande maioria estando próxima da aposentadoria.

Outro exemplo, a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro-Codin, vinculada ao Governo do Estado, que tem como um de seus objetivos atrair empresas para se instalarem no território fluminense, tem menos de dez funcionários de carreira, sendo que o mais jovem tem mais de 60 anos.

Ademais, a trajetória de carência de dinamismo econômico, por décadas, contribuiu para que o estado do Rio de Janeiro tenha uma estrutura produtiva rarefeita e pouco integrada, o que gera uma quantidade de empregos com carteira assinada insuficiente para atender à sua população em idade de trabalho e pouca base produtiva para a arrecadação de impostos. Prova disso, do ponto de vista fiscal, é o fato de o estado do Rio de Janeiro estar apenas na 14ª posição em termos de receita de ICMS per capita, entre todas as unidades federativas, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Ranking das Unidades Federativas segundo a arrecadação de ICMS per capita em 2023

Unidades Federativas	ICMS per capita	Ranking do ICMS per capita
Total das Unidades Federativas	3.460,64	-
Mato Grosso	5.690,63	1
Mato Grosso do Sul	5.564,68	2
Santa Catarina	4.764,35	3
Espírito Santo	4.625,64	4
São Paulo	4.428,86	5
Rio Grande do Sul	4.122,57	6
Paraná	3.897,92	7
Rondônia	3.866,39	8
Amazonas	3.614,31	9
Distrito Federal	3.551,30	10
Minas Gerais	3.505,50	11
Goiás	3.450,65	12
Tocantins	3.324,91	13
Rio de Janeiro	3.100,30	14

Fonte: SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e do IBGE.

Observação: A arrecadação de ICMS em valores absolutos do Estado de Minas Gerais ultrapassou o Estado do Rio de Janeiro desde o ano de 2004.

Além disso, a estrutura produtiva rarefeita, com pouca base para arrecadação de impostos, gera uma grande dependência do Governo do Estado em relação às receitas de royalties e participações especiais.

Em 2023, as receitas de royalties e participações especiais significaram 23,5% do total da receita corrente líquida-RCL do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Como é sabido, essa receita é finita, tendendo a cair na medida em que a extração de petróleo na Bacia de Santos comece a diminuir. Além disso, o preço do barril de petróleo é muito volátil, podendo gerar quedas de receitas e crises fiscais, como já ocorreu nos anos de 2015 e 2016.

Por último, no ano de 2012 o Congresso Nacional aprovou uma lei que modifica totalmente a distribuição de royalties entre as unidades federativas brasileiras, que, diminuindo pesadamente a receita de royalties no estado do Rio, e por consequência a RCL, geraria uma quebra do Governo do Estado. Na ocasião, o governo estadual entrou com uma liminar no Supremo, arguindo a inconstitucionalidade da lei aprovada. A ministra Carmen Lúcia, solitariamente, concedeu a liminar, que permite ao Governo do Estado manter essa receita até os dias atuais, porém de forma precária posto que o mérito não foi julgado pelo conjunto dos ministros do Supremo Tribunal Federal até hoje.

A precariedade da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro também é evidenciada a partir do fato de que a Lei Orçamentária Anual do Governo do Estado para este ano de 2025 apresenta um déficit de R\$ 14,6 bilhões, o maior déficit entre todas as unidades federativas.

No dia 14 de janeiro de 2025, o presidente da República sancionou o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados-Propag¹⁶. Atualmente, os governos estaduais têm as suas dívidas com o Governo Federal corrigidas por ano, pelo IPCA-Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, mais uma taxa de juros de 4%.

Esse programa, cumpridas as suas condicionalidades, permite que os governos estaduais tenham as taxas de juros de suas dívidas reduzidas até 0%. Sobre este ponto, em primeiro lugar, entendemos que o governo estadual deve buscar meios para cumprir as condicionalidades do programa, obtendo uma taxa de juros zero e a diminuição dos seus pagamentos anuais da dívida.

¹⁶<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-212-de-13-de-janeiro-de-2025-606770578>

No entanto, caso o governo do Rio passe a participar do Propag, é necessário que, para o cumprimento das regras do acordo e, principalmente, para tirar o estado de seu longo círculo vicioso e colocá-lo em um círculo virtuoso, ele faça o seu dever de casa.

Em primeiro lugar, o dever de realizar uma reestruturação do setor público estadual, visando a permitir a realização de políticas públicas adequadas para a população, incluindo uma política de fomento ao desenvolvimento econômico do estado.

Dentro desse propósito, é importante analisar os sistemas produtivos que apresentam maior possibilidade de sucesso no estado do Rio de Janeiro. Um primeiro sistema produtivo com potencialidade no estado é o Complexo Econômico-Industrial e da Inovação em Saúde-CEIS. Esse Complexo de Saúde integra atividades nas áreas de serviço e industrial com significativa presença em nosso estado. Vinculada ao CEIS, temos forte presença da área de pesquisa e inovação, seja pelo fato do estado do Rio de Janeiro sediar instituições como a Fiocruz e o Instituto Vital Brazil, seja pelos grupos de pesquisa nessa área existentes em nosso estado. De acordo com dados da Nota Técnica feita pela Assessoria Fiscal da Alerj, existiam, vinculados diretamente ao CEIS, no estado do Rio de Janeiro, no ano de 2019, 459.100 empregos formais¹⁷.

Ainda de acordo com dados da Nota Técnica da Assessoria Fiscal da Alerj, o balanço comercial do CEIS no Brasil, em 2006, apresentou um valor de importações superior às exportações, de US\$ 1,2 bilhão. Progressivamente, até 2021, esse saldo negativo atingiu US\$ 22 bilhões.

Na medida em que o Brasil implemente uma política de ampliação da produção no país, usando principalmente o poder de compra do SUS na aquisição de bens e serviços vinculados ao CEIS – conforme proposto em documento recente publicado pelo Caderno do Desenvolvimento do Centro Celso Furtado em parceria com a Fiocruz, chamado “Desenvolvimento, saúde e mudança estrutural. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0 no contexto da Covid-19¹⁸”, o estado do Rio de Janeiro deve procurar observar as oportunidades de fomento ao desenvolvimento do CEIS que podem se abrir em nossa região. Essa política deve ser coordenada pelo Governo do Estado em parceria com as instituições públicas e privadas vinculadas ao CEIS com presença no estado do Rio de Janeiro e as prefeituras fluminenses.

Outra área econômica com potencialidade em nosso estado é o sistema produtivo de petróleo e gás. Desde a ampliação da extração de petróleo no litoral fluminense, nos

¹⁷Sobre o assunto, ver Osorio *et. al.* (2022).

¹⁸CADERNOS do desenvolvimento, 2021.

anos 1990, pode-se afirmar que as riquezas geradas por esse sistema em grande medida vazam do estado do Rio de Janeiro.

Dados organizados pela Assessoria Fiscal da Alerj apontam que, em agosto de 2020, do total de valor dos contratos ativos da Petrobras com seus fornecedores, apenas 19% foram com empresas sediadas no estado do Rio de Janeiro, sendo que 11% estão localizadas em outros estados e os restantes 70% foram com empresas localizadas no exterior do país¹⁹.

Além disso, ao contrário da quase totalidade dos produtos, no caso da extração de petróleo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS é cobrado onde o petróleo é utilizado e não onde é produzido.

Dessa forma, é necessário buscar políticas que levem a uma maior presença no estado do Rio de Janeiro de fornecedores das empresas de petróleo, além de ampliar a fiscalização do repasse das receitas de royalties e participações especiais às quais o estado do Rio de Janeiro e suas municipalidades têm direito.

Além disso, é necessário também desenhar uma estratégia para uso, em prol da geração de emprego e renda no estado do Rio de Janeiro, do gás natural existente no litoral fluminense. De acordo com dados levantados pela Assessoria Fiscal da Alerj, em 2020, 50,1% do gás natural extraído no litoral fluminense foram reinjetados. Dessa forma, metade do gás natural extraído em nosso litoral, quando da extração de petróleo, não está sendo usado nem para atrair empresas para uma maior industrialização do estado, nem para a ampliação de oferta de energia a partir do gás em nosso território.

Nessa linha, é alvissareiro que a Petrobrás tenha terminado finalmente a chamada “Rota 3”, que amplia significativamente a chegada do gás natural em Itaboraí, podendo este gás ser utilizado como insumo para atração de empresas e a industrialização do Leste Metropolitano.

No entanto, este gás natural, ao chegar em terra firme, pode entrar na rede de dutos de gás já existente no país sem ser usado para a diversificação da estrutura produtiva do estado do Rio de Janeiro.

Para evitar isso, é necessário que o Governo do Estado estruture a sua área de fomento ao desenvolvimento econômico e lidere uma política de implementação de infraestrutura adequada na região, como por exemplo no que diz respeito à oferta de energia elétrica e telecomunicações, de logística de acesso etc.

¹⁹Marcellino *et. al.*, 2020.

No setor serviços, deve-se identificar atividades que possam ser indutoras do desenvolvimento regional e que apresentam sinergias entre si. Entende-se aqui por “atividades indutoras” aquelas que podem ser instaladas em determinado estado para vender bens ou serviços também para outras regiões, assim gerando renda nova para o próprio estado em que se instalou, e aquelas que podem substituir produtos que antes eram importados de outras regiões ou atrair pessoas para consumir no estado em que ocorre a política de fomento (como, por exemplo, a atividade turística).

Existem, no estado do Rio de Janeiro, diversas atividades do setor serviços que geram sinergias entre si, que têm potencialidade no estado e que podem ser consideradas indutoras. Dentre elas, pode-se destacar o seguinte bloco de atividades: turismo, cultura, entretenimento, esporte, cinema e vídeo e multimídia²⁰.

Vale destacar ainda, na área da agricultura, que o estado do Rio de Janeiro é uma região territorialmente pequena e com forte conformação urbana. Assim, nunca teremos significativamente, no estado do Rio de Janeiro, agricultura de larga escala, como por exemplo plantação de soja, e sim podemos fomentar no estado a agricultura familiar, orgânica e agroecológica.

Nesse sentido, é necessário que o Governo do Estado organize e implemente uma política de fomento agrícola, em parceria com as prefeituras fluminenses e o Governo Federal. Para tanto, novamente é necessário que ocorra uma reestruturação do setor público nessa área, incluindo a reorganização das empresas Pesagro e Emater.

Assim, em uma estratégia de desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro, é necessário construir uma coordenação de políticas de fomento para os sistemas produtivos com maior potencialidade no estado, considerando as potencialidades existentes em cada uma das oito Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, de tal modo que todos os municípios fluminenses possam se beneficiar de forma colaborativa.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (Coord.). **O Rio de Janeiro e sua região**. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Geografia, 1964. Disponível em: <https://urbandatabrasil.fflch.usp.br/livros/o-rio-de-janeiro-e-sua-regiao>. Acesso em: 18 out. 2024.

²⁰Sobre o assunto, ver Osorio, 2014.

DOSSIÊ: desenvolvimento, saúde e mudança estrutural: o complexo econômico-industrial da saúde 4.0 no contexto da Covid-19. **Cadernos do desenvolvimento**, v. 16, n. 28. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2021. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/view/30/showToc>. Acesso em: 05 out. 2024.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/colecao-30-anos/desequilíbrios-regionais-e-concentracao-industrial-no-brasil>. Acesso em: 18 ago. 2024.

GUANABARA. **Secretaria de Ciência e Tecnologia**. Comissão do ano 2000. Rio de Janeiro, 1970.
HODGSON, Geoffrey M. **Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica**. Oeiras: Celta, 1997.

LACERDA, Antônio Corrêa de *et al.* **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva. 2010.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os brasis: uma reflexão em busca de autoestima**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MAGALHÃES, Raphael de Almeida. **Breve Histórico sobre a Estruturação Física e Econômica da Cidade e sua Região**. [S. l.], [S. n.], 2001. Texto mimeografado.

SILVA, Mauro Osório da; MARCELLINO, Israel; VEIGA, L.; REGO, Henrique Rabelo Sá; FALCÃO, Mariana Salles. O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 29, 2021. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/573>. Acesso em: 18 set. 2024.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O Tempo Saquarema**. São Paulo: HUCITEC; Brasília, DF: INL, 1987.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOTTA, Marly Silva da. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro: ALERJ: 2001.

NATAL, Jorge. Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Nova Economia**, v. 14, n. 3, Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/437>. Acesso em: 02 dez. 2024.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47788104_Instituciones_cambio_institucional_y_desempeno_economico. Acesso em: 18 dez. 2024.

OSORIO, Mauro. A fusão: equívocos e memória. **Jornal dos Economistas**, [S.l.], n. 181, agosto 2004, p. 3-4.

OSORIO, Mauro. **Rio local, Rio Nacional**: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

OSORIO, Mauro (Coord.). *A capacidade indutora dos serviços no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sebrae/RJ, 2014.

OSORIO, Mauro. *et al.* Caracterização do complexo econômico-industrial da saúde fluminense e contribuições para o desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Assessoria Fiscal da ALERJ, 2022. (Nota Técnica) Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Comunicacao/Publicacoes/Outras>. Acesso em: 8 out. 2024.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da Nação**. Campinas/SP: UNICAMP/IE, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996.

ROSA, L. P.; OSORIO, Mauro. Gás Natural como Indutor do Desenvolvimento da Economia Fluminense - versão resumida. **Revista Brasileira de Energia**, v. 1, p. 35-68, 1995. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/issue/archive/9>. Acesso em: 5 nov. 2024.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio (org.). **Rio**: a hora da virada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VERSIANI, Maria Helena. **Padrões e práticas na política carioca**: os deputados federais eleitos pela Guanabara em 1962 e 1970. 2007. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História Social do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/34/teses/MariaHelenaVersiani.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

VERSIANI, Maria Helena. O Rio de Janeiro na República da Ditadura. In: OSORIO, Mauro; MAGALHÃES, Alex Ferreira; VERSIANI, Maria Helena (Coord.). **Rio de Janeiro: reflexões e práticas**. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2016, p. 128-147.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

OS DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UERJ NO PERÍODO ENTRE 2012 A 2023

THE CHALLENGES OF UNIVERSITY MANAGEMENT: AN ANALYSIS OF UERJ'S BUDGET FROM 2012 TO 2023

Bruno Sobral

 <https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

Correspondência: brunoleo.rj@hotmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Bruno Cabral

 <https://orcid.org/0000-0003-1870-3866>

Correspondência: bruno.cabral@ppge.ie.ufrj.br

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89517

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Este estudo analisa o orçamento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) entre 2012 e 2023, identificando estratégias e desafios para a adaptação a cenários econômicos e políticos ao longo desse período. Um desafio central é a discrepância entre as propostas orçamentárias da UERJ e os valores efetivamente disponibilizados no orçamento anual. A análise por grupo de gastos revela diferentes realidades, influenciadas por fatores externos, como crises financeiras e sanitárias. O estudo simula um modelo de financiamento alternativo, inspirado em São Paulo, onde uma alíquota fixa do ICMS é destinada às universidades. Diante dos desafios, surge a necessidade de priorizar as demandas mais urgentes e viáveis, elaborar propostas orçamentárias mais realistas, alinhadas com as necessidades e possibilidades da UERJ e diálogos eficazes com o governo estadual para garantir recursos adequados e sustentáveis.

Palavras-chave: Universidade Pública; Desenvolvimento; Rio de Janeiro; Educação Superior; Orçamento Público.

ABSTRACT

This study analyzes the budget of the State University of Rio de Janeiro (UERJ) between 2012 and 2023, identifying strategies and challenges for adapting to economic and political scenarios over this period. A central challenge is the discrepancy between UERJ's budget proposals and the amounts effectively allocated in the annual budget. The analysis by expenditure groups reveals different realities, influenced by external factors such as financial and health crises. The study simulates an alternative funding model inspired by São Paulo, where a fixed percentage of ICMS (state VAT) is allocated to universities. In light of these challenges, there is a need to prioritize the



most urgent and feasible demands, develop more realistic budget proposals aligned with UERJ's needs and possibilities, and engage in effective dialogues with the state government to ensure adequate and sustainable resources.

Keywords: public university; development; Rio de Janeiro; higher education; public budget.

1 INTRODUÇÃO

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) atua como um vetor do desenvolvimento fluminense através das atividades de ensino, pesquisa e extensão, respectivamente, formando profissionais capacitados para atuarem em atividades complexas, aumentando a base de conhecimento existente e prestando serviços diretamente à sociedade. Em vista de alcançar estes resultados, a universidade precisa de recursos - financeiros, humanos e patrimoniais - mas, além disso, também necessita de capacidade para gerenciar estes recursos. Por ser parte da administração indireta na esfera estadual vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), ela possui autonomia para se organizar e realizar suas atividades, entretanto, depende diretamente do Governo do Estado para obter os seus recursos. Dessa forma, a questão orçamentária é um ponto fundamental para qualquer tipo de análise mais aprofundada em relação à universidade ou à política universitária, pois é ela quem delimita o seu espaço de atuação.

Este trabalho apresenta uma avaliação da trajetória histórica do orçamento da UERJ no decênio de 2012 a 2023, em se tratando de recursos do tesouro estadual, principal financiador das despesas da instituição. Durante este período, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) passou por períodos de pujança financeira, seguida por uma crise fiscal, recuperação desta crise, uma pandemia de COVID-19 e retorno a cenários sanitários semelhantes aos anteriores à crise. Busca-se, portanto, não um exaustivo diagnóstico, mas chamar atenção, pelo exame estatístico de alguns pontos chaves e de caráter estrutural que merecem atenção, para se projetar o futuro da instituição.

A primeira seção discute o primeiro desafio que é a discrepância entre as propostas orçamentárias da UERJ e os valores efetivamente disponibilizados no orçamento anual aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Em 2023, a diferença entre o que se pediu e o que se conseguiu chegou a 59%, exigindo uma proposta mais condizente com a realidade. Em seguida, prossegue para a análise da

capacidade de execução do orçamento pela universidade, expondo de forma linear a relação entre o que é solicitado, o que é conquistado e o que é utilizado. A segunda seção aprofunda a análise da execução orçamentária desagregando-a em grupos de gastos, revelando realidades distintas: despesas com pessoal estáveis, recuperação do orçamento de custeio após a crise de 2016 e respectiva regressão em 2020; atividades finalísticas incrementadas por políticas assistenciais adotadas durante a pandemia (a partir de 2021) e execução de investimentos com crescimento em 2022, após quedas em 2020-2021. A terceira seção expõe a participação de UERJ na totalidade do orçamento estadual, descendo para a comparação desta participação em cada ciclo de governo no estado - 2011-2014 (Cabral/Pezão), 2015-2018 (Pezão) e 2019-2022 (Witzel/Castro) - onde no primeiro ciclo observou-se a maior queda e o maior aumento no orçamento da UERJ, já no segundo, período da crise financeira do estado, a variação foi estritamente negativa e o terceiro, período da crise sanitária da Covid-19, também foi marcado pela variação negativa mas em um grau menos acentuado que o do segundo ciclo. Por fim, a quarta seção realiza uma simulação de um modelo de financiamento alternativo inspirado em São Paulo, onde uma alíquota fixa do ICMS é destinada às universidades, o que, se implementado no Rio de Janeiro, beneficiaria a UERJ com mais recursos e maior previsibilidade.

2 RELAÇÃO ENTRE PO, LOA E EXECUÇÃO¹ DO PONTO DE VISTA AGREGADO

O orçamento público é um instrumento da gestão estatal presente nas sociedades democráticas que serve tanto para auxiliar a administração pública a atingir os seus objetivos, como a dar mais transparência aos cidadãos sobre o uso do dinheiro público. De acordo com Dal Bem Pires e Motta (2006, p. 23), “ao orçamento público é dado o caráter de principal documento para a divulgação das ações do governo junto à sociedade”. Ao mesmo tempo, Calil afirma que:

Para as universidades, o orçamento é uma ferramenta de trabalho. Um instrumento democrático, se todos os segmentos da comunidade

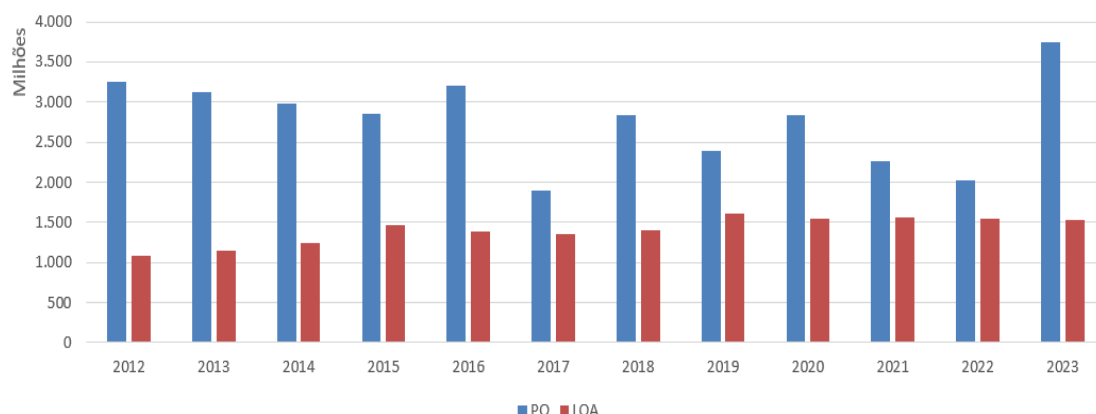
¹Nessa seção e nas seguintes, não estão computados no levantamento ações que envolvam descentralizações de outros órgãos/entidades, em razão da gestão orçamentária a que estes se referem caber aos seus órgãos competentes. Portanto, o exame se baseia sobre orçamento destinado pelo tesouro do ERJ especificamente para a UERJ.

universitária participarem, não só de sua elaboração, mas também de sua execução e avaliação (Calil, 2000, p. 4)

Dessa forma, os valores das Propostas Orçamentárias (POs) refletem o planejamento e as aspirações da comunidade da UERJ para os exercícios em pauta. Enquanto proposta, os detalhamentos que são trabalhados e planejados junto às unidades durante o ano, compilados, votados e aprovados em Conselho Universitário (CONSUN) não são, de imediato, orçamentariamente garantidos. Todavia, enquanto instrumento participativo e referencial indispensável, a proposta orçamentária estabelece o planejamento coletivo da entidade para o exercício financeiro seguinte, bem como, compõe a estrutura fundamental do orçamento que será submetido ao executivo para pactuação, à ALERJ para aprovação e à gestão para direcionamento de suas prioridades.

Em linhas bem gerais, os montantes consolidados na PO vêm sendo maiores do que os constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) publicada, haja vista os limites orçamentários dispostos para alocação das despesas, bem como, eventuais contingenciamentos realizados no início de cada exercício ou no próprio decorrer deste. Os valores das LOAs apresentam variações com baixa elasticidade, possuindo uma tendência de estabilidade no decorrer dos anos quando deflacionados. Esta disposição PO x LOA ratifica, portanto, uma proposta orçamentária com crescimento por vezes mais significativo do que a alocação real posteriormente publicada como dotação inicial na abertura do exercício.

Gráfico 1 – PO x LOA, 2012 – 2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

De um modo geral, até 2017, é possível afirmar uma tendência de redução da diferença entre PO e LOA, passando de um patamar de 50% a 60% para 40% da PO não

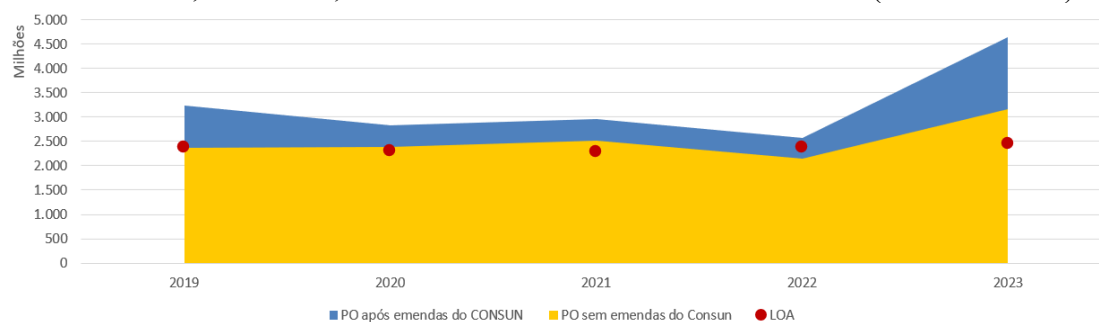
se tornando dotação na LOA. Posteriormente, esse padrão em torno de 40% se manteve até 2021. Os dois últimos anos merecem uma ponderação por serem extremos e revelarem uma assimetria significativa nas expectativas, o que requer maiores cuidados diante de uma conjuntura das finanças estaduais que sinaliza para uma situação mais adversa. O exercício 2022 foi aquele que acelerou a tendência de redução da diferença entre PO e LOA a ponto de ser a menor diferença entre todos os anos analisados: somente 24,15% da PO não se tornou dotação na LOA. Inversamente, no exercício 2023 reverte-se a tendência de forma expressiva, saltando-se aquela diferença para o patamar de 59,3%.

Soma-se a essa assimetria nas expectativas, uma dependência estrutural de suplementação orçamentária posteriormente à publicação da LOA, a partir de 2022. Considera-se de caráter estrutural por se dever a fatores endógenos ao desenvolvimento da instituição. Agora sua execução maior que a LOA originalmente estabelecida, associa-se a processos de expansão e interiorização e a programas assistenciais que a UERJ consolidou em 2022, entre outras iniciativas da gestão, por exemplo: a compra de imóveis, expansão dos programas de incentivo à permanência e desenvolvimento discente e a incorporação da Universidade Estadual da Zona Oeste (UEZO).

Nota-se que vem havendo um crescimento real dos valores inscritos em LOA. Comparados a 2012, em valores corrigidos, o ano de 2023 atingiu um acréscimo de 40,39% em relação ao primeiro ano da comparação. No entanto, mesmo com esse crescimento nos últimos anos, o processo de mudança estrutural recente na UERJ já justifica a necessidade de alterar seu orçamento para um padrão superior de dotação inscrita na LOA, em particular, para reduzir a dependência de suplementação orçamentária apontada.

Infere-se, nesse contexto, que uma projeção exacerbada da PO não seria uma solução eficiente para essa questão. Ressalta-se, portanto, a importância de uma proposta orçamentária realista. Afinal, considerados os valores consolidados pela Diretoria de Planejamento e Orçamento (DIPLAN) da UERJ para as Propostas Orçamentárias mais recentes (entre 2020 e 2023), observa-se que estes aproximam-se mais das dotações iniciais conferidas pelas LOAs do que quando adicionadas às emendas do CONSUN da UERJ. Esse último ponto fica evidente no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Valores da Proposta Orçamentária Antes e Após Emendas do Conselho Universitário, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

O descolamento da LOA da PO aprovada em CONSUN dificulta muitas vezes a compreensão que a Execução Orçamentária se desenvolve próxima dos valores inscritos na LOA. Como mostra o gráfico abaixo, acompanhando, portanto, com uma tendência de estabilidade. Na série histórica analisada, com dados deflacionados, a média da dotação em LOA foi R\$1.407.244.242,21 e a média de execução foi R\$1.441.433.503,48. Nesse sentido, esses últimos valores são bons parâmetros para considerar em um primeiro momento numa busca por flexibilização orçamentária, por refletirem a capacidade de execução da Instituição. Na elaboração da PO, aprovar valores muito superiores exigiria um esforço administrativo voltado para sustentar ganhos crescentes de produtividade associados à capacidade de execução, pois, ao longo da série histórica, a universidade não tem performado anualmente algo muito distinto disso.

Gráfico 3 – LOA x Execução, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

3 COMPARAÇÃO DOTAÇÃO INICIAL X EXECUÇÃO POR GRUPO DE GASTOS

Passando para uma análise mais pormenorizada da execução orçamentária da UERJ, abrimos os gastos da universidade a partir dos grupos, assim como são classificadas as despesas públicas:

Tabela 1- Grupos Orçamentários.

Código	Título Oficial	Descrição
L1	Atividades de pessoal e encargos sociais	Compreende ações orçamentárias, do tipo ATIVIDADE, que dotam exclusivamente despesas com folha de pagamento de pessoal bruta e as obrigações patronais de ativos, inativos e pensionistas, inclusive as decorrentes de contratações por tempo determinado.
L2	Atividades de manutenção administrativa	Compreende ações orçamentárias, do tipo ATIVIDADE, com dotação destinada ao pagamento de despesas de custeio previsíveis, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.
L3	Outras atividades de caráter obrigatório	Compreende todas as ações orçamentárias, do tipo OPERAÇÃO ESPECIAL, com dotação destinada ao pagamento de despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São exemplos, dentre outras, as despesas relativas a amortização e encargos da dívida, tributos e contribuições, indenizações e restituições, sentenças, custas e precatórios judiciais, serviços financeiros e despesas bancárias.
L4	Atividades finalísticas	Compreende todas as ações orçamentárias, do tipo ATIVIDADE, que envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, e que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade ou do próprio Estado.
L5	Projetos	Compreende todas as ações orçamentárias, do tipo PROJETO, que envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Seus produtos concorrem para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação de governo

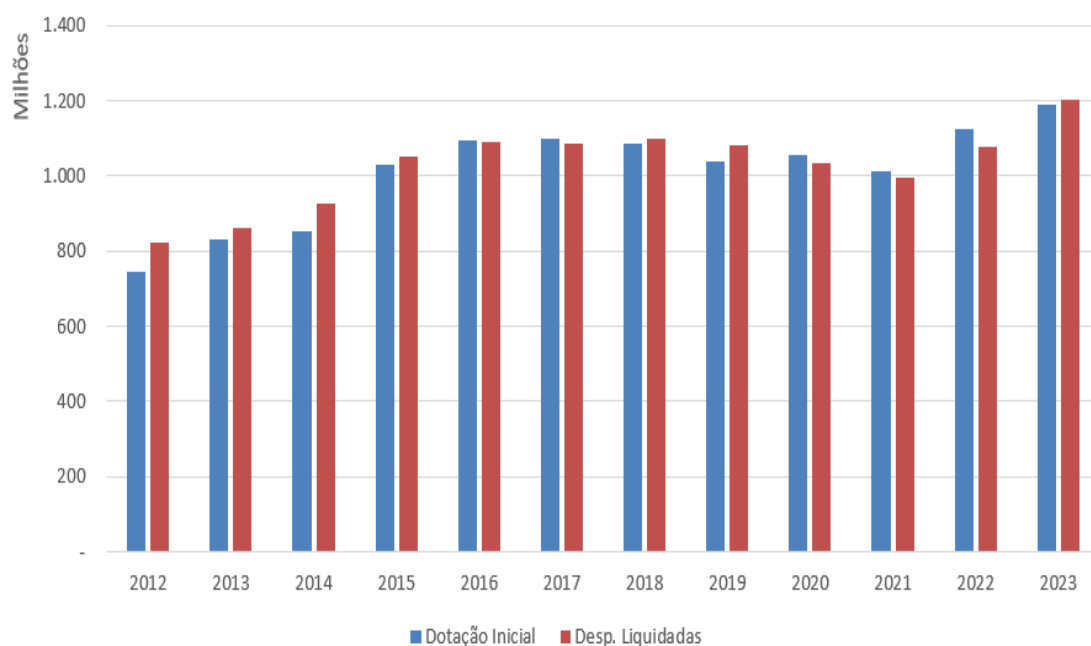
Fonte: SEPLAG/RJ.

As análises relativas ao grupo de pessoal (L1) são mais estáveis e sem discrepâncias significativas a serem observadas durante os exercícios apontados no estudo em termos de oscilações. Houve momentos de maior variação, por exemplo, em 2014-2015, quando foi reformulado o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Técnicos Administrativos da UERJ – PCC (RIO DE JANEIRO, 2014); 2015 marcou a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A partir daí a curva

passa a ter um comportamento mais estável. Todavia, há uma tendência de perdas reais crescentes (ou seja, em valores deflacionados), em especial, entre 2018 e 2021.

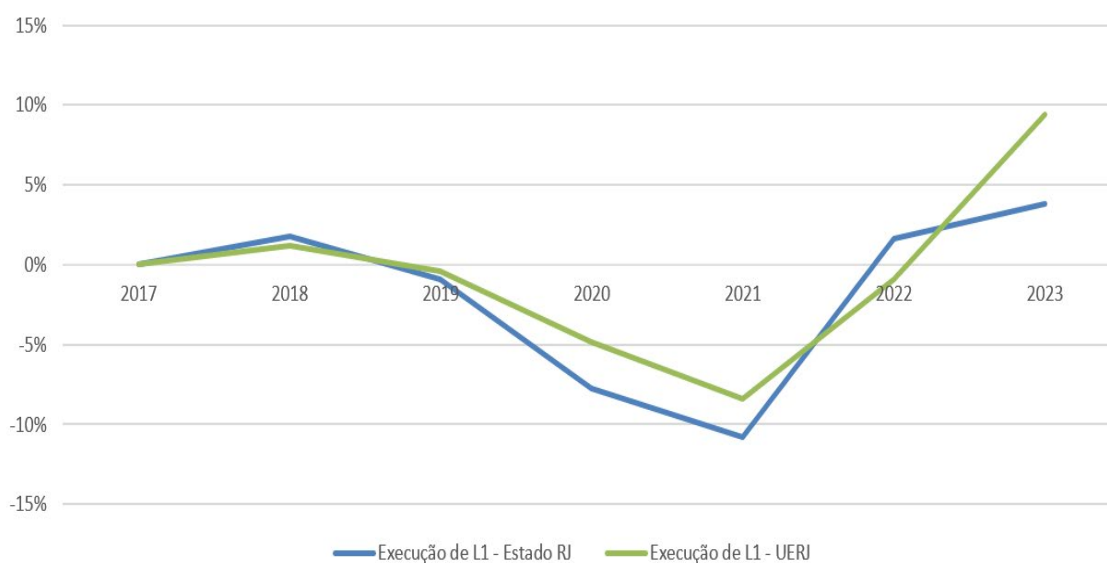
Diante disso, a inflexão positiva nos últimos não deve ser vista como um descompromisso em apoiar o ajuste fiscal estadual, mas a necessidade de lidar com o acúmulo de demandas reprimidas quando se tem colaborado com o esforço de medidas contracionistas por vários anos seguidos. Portanto, os últimos dois anos são marcados pela curva voltar a apresentar crescimento em função da concessão de recomposição inflacionária após 8 anos de perda de poder aquisitivo, bem como do êxito da gestão na negociação política que possibilitou, por exemplo: destravar a atualização dos valores dos auxílios alimentação e creche, a concessão de duas parcelas do auxílio tecnológico, da posse de concursados, bem como, a edição da Lei 9.602, de 22 de março de 2022, que promove a incorporação da UEZO pela UERJ.

Gráfico 4 – L1 – Atividades de Pessoal e Encargos Sociais, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 – Taxa de Crescimento – Execução de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (L1), 2012-2023 (em %).

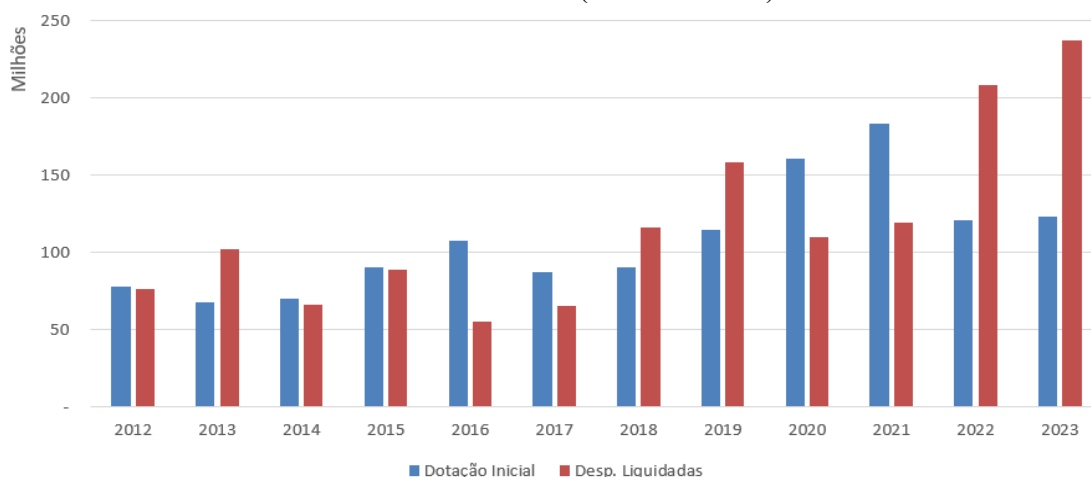


Fonte: Elaboração própria.

Em relação à execução do custeio da Universidade (L2), a gestão Pezão (2014-2018) inaugura um período de inflexão negativa nessa tendência a partir de 2015, que chegará em seu ponto crítico em 2016, quando o custeio executado com recursos do tesouro por meio da Fundação Universidade do Estado Rio de Janeiro retornou a valores inferiores a 2012. Só em 2018 ultrapassou-se o valor de 2013, até então o maior da série histórica.

É importante destacar que após a saída do momento mais agudo da crise financeira estadual vinha ocorrendo uma variação anual positiva continuada. Contudo, em função da crise sanitária desde 2020, fez recuar o valor das despesas com custeio, que apresentou queda em 2020 em relação a 2019, interrompendo a tendência de recuperação iniciada em 2017. Em 2021, tivemos uma retomada modesta na variação. Em 2022, já com o recuo da crise sanitária e retorno definitivo das aulas presenciais, tivemos o maior valor da série para a totalidade do período analisado. Portanto, fica evidente o quanto esse grupo de despesas fica vulnerável a conjunturas adversas, muitas vezes exigindo suplementação orçamentária.

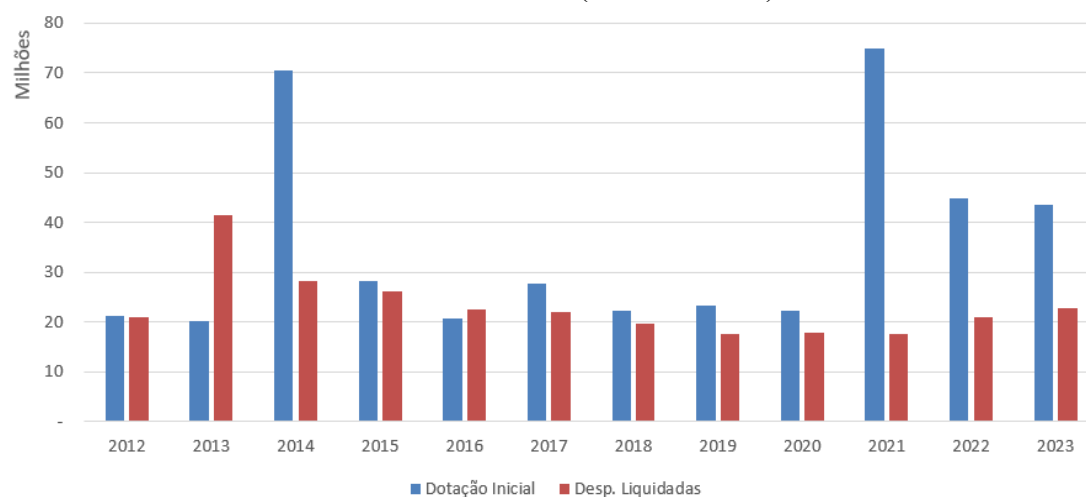
Gráfico 6 – L2 – Atividades de Manutenção Administrativa, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Em relação à execução de outras atividades de caráter obrigatório (L3), sua evolução não requer uma análise aprofundada devido ao seu caráter específico. Trata-se de todas as ações orçamentárias do tipo operações especiais, com dotação destinada ao pagamento de despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações administrativas, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São exemplos, dentre outras, as despesas relativas à amortização e encargos da dívida, indenizações e restituições, sentenças, custas e precatórios judiciais, serviços financeiros e despesas bancárias. Como se observa no gráfico, sempre há uma reserva para essas operações serem honradas de modo que se mantêm relativamente constantes em praticamente todos os anos.

Gráfico 7 – L3 – Outras Atividades de Caráter Obrigatório, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Em relação à execução de despesas com atividades finalísticas (L4), o início da gestão Pezão (2014-2018) inaugura uma tendência de queda que atingirá seu pior momento durante a crise estabelecida em 2016, somente retomando seu crescimento mais significativo a partir de 2021 com os incrementos assistenciais advindos da crise sanitária do Covid-19, bem como, em 2022 com o reforço significativo às políticas de assistência estudantil, de apoio à formação e permanência discente, bem como, de incentivo à produção técnica/administrativa e docente. De forma semelhante ao custeio da universidade (L2), fica evidente o quanto esse grupo de despesas também fica vulnerável a conjunturas adversas, muitas vezes exigindo suplementação orçamentária. Nota-se que no último ano, 2023, já houve necessidade de suplementação considerando apenas a execução do 1º semestre.

Gráfico 8 – L4 – Atividades Finalísticas, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



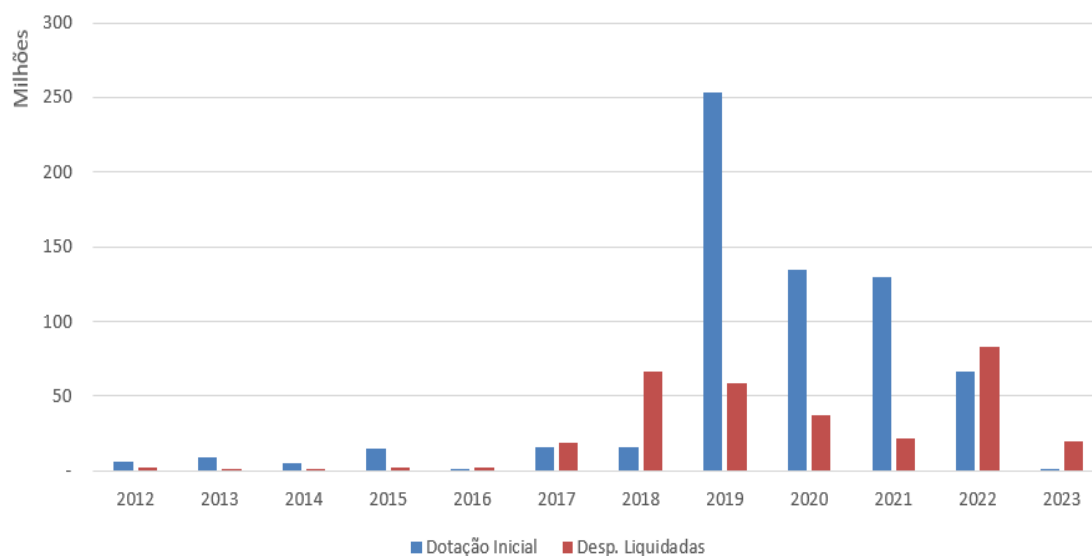
Fonte: Elaboração própria.

Em relação às despesas com investimentos (L5) verifica-se que até 2017, a variação é pouco significativa, havendo um incremento nessas despesas de forma esporádica. Somente a partir de 2018 é que houve aumento considerável na execução destas despesas, muito maior do que os recursos inicialmente previstos inclusive, sendo este em sua grande parte executado ao final do exercício pelo Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE). Contudo, nos anos de 2019, 2020 e 2021 observa-se outro cenário, no qual o montante previsto na LOA teve um aumento significativo, especialmente em 2019, onde teve seu pico na série histórica. Em contraponto, observa-se um declínio progressivo na execução das despesas deste grupo de gastos. Um dos

efeitos provocados, em função das medidas protetivas adotadas pelos governos no combate à crise sanitária mundial, em 2020, foi a significativa redução do valor dos investimentos realizados pela universidade, em torno de -36,6%, relativamente a 2019, causando frustração no início de vários projetos da UERJ.

No ano de 2021, ainda sob os efeitos do isolamento social provocado pela pandemia, a redução dos recursos aplicados nesse grupo de gastos (L5), foi da ordem de -42,4% quando comparado ao ano de 2020. De forma excepcional, no ano de 2022, verificamos um aumento significativo na execução, contrariamente à variação negativa dos anos anteriores e, inclusive, mesmo comparado ao maior período anteriormente atingido da série histórica analisada. Uma retomada com o aumento da execução sem precedentes na série histórica, parte em resposta à possibilidade de retorno definitivo das atividades presenciais, às aquisições de imóveis realizadas, bem como, aos investimentos motivados pela política de interiorização² da Universidade. Malgrado o aguardo de uma variação positiva gerada pelo aporte realizado em 2022, no exercício de 2023, até o momento, não houve liberação de recursos para investimentos no orçamento da Universidade sendo este, quando foi executado, realizado por intermédio de solicitações de remanejamentos internos de recursos.

Gráfico 9 – L5 - Projetos, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



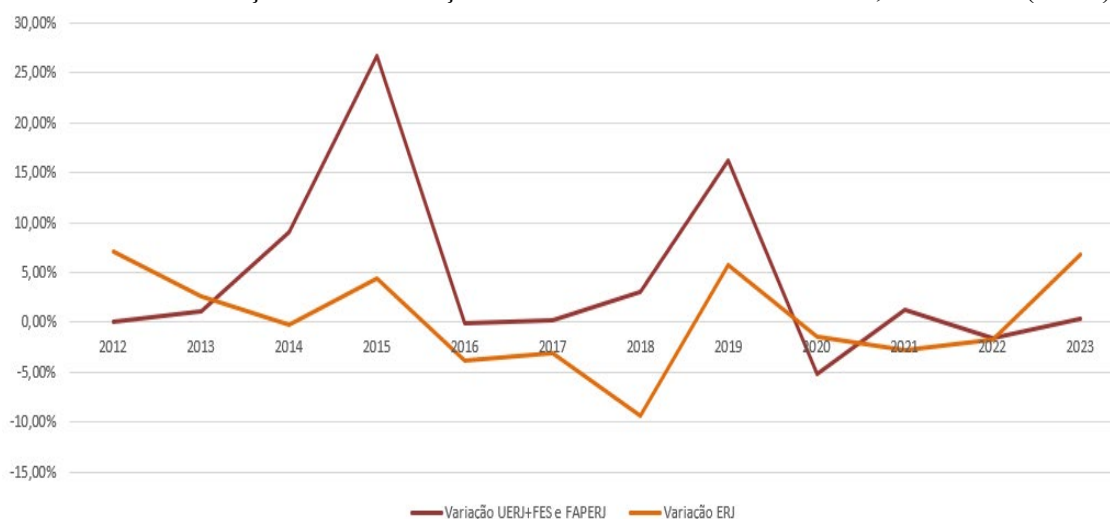
Fonte: Elaboração própria.

² Sobre este assunto, ver Baptiste (2021).

4 A PARTICIPAÇÃO DA UERJ NO CENÁRIO ORÇAMENTÁRIO ESTADUAL

Percebe-se que a variação da dotação inicial destinada à UERJ, entre os anos de 2015 e 2020, acompanha, em níveis mais acentuados, a destinada ao Estado do Rio de Janeiro como um todo. Isso significa que mesmo quando sofreu contrações no orçamento destinado anualmente, estas foram menores que as ocorridas no orçamento estadual. Esta tendência se inverte em 2020, possivelmente em função do contexto pandêmico, para logo em seguida voltar a tendência anterior nos dois anos seguintes (2021 e 2022). No ano de 2023, uma vez mais, a tendência se inverte, contudo, sem razões extraordinárias para justificá-la (não se trata de um cenário de imprevisibilidade como o contexto pandêmico). Isso traz maiores preocupações, em especial, caso se torne tendência para os próximos anos. Isso porque, quando isso ocorre, o significado é perda de participação da UERJ no orçamento público estadual.

Gráfico 10 – Variação Anual do Orçamento Estadual Destinado à UERJ, 2012-2023 (em %)

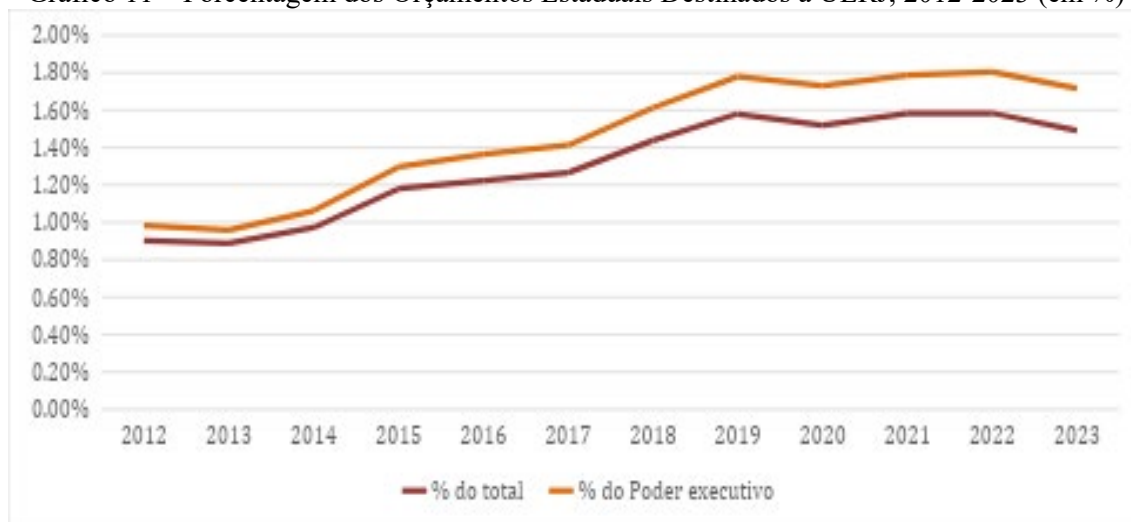


Fonte: Elaboração própria.

Portanto, é importante relativizar a tendência geral de crescimento da parcela dos recursos orçamentários totais destinados pelo Estado do Rio de Janeiro à UERJ demonstradas nos gráficos seguintes. Isso porque esses ganhos de participação são muito mais modestos no período após o momento agudo da crise financeira estadual. Isso significa que, mesmo com a mudança estrutural recente, a UERJ não conseguiu ainda conquistar um aumento de forma significativa em sua participação no orçamento público estadual e há risco de uma tendência inversa. Em grande medida, os resultados que vêm sendo alcançados se deveram muito mais por um esforço administrativo ter conseguido

e elevar a capacidade de execução quase ao limite das possibilidades da máquina administrativa interna, especialmente em 2022. Portanto, permanece o desafio para a negociação política de ser consolidado esse processo com o aumento mais significativo dessa participação no orçamento público estadual para que não haja descontinuidades nas iniciativas planejadas.

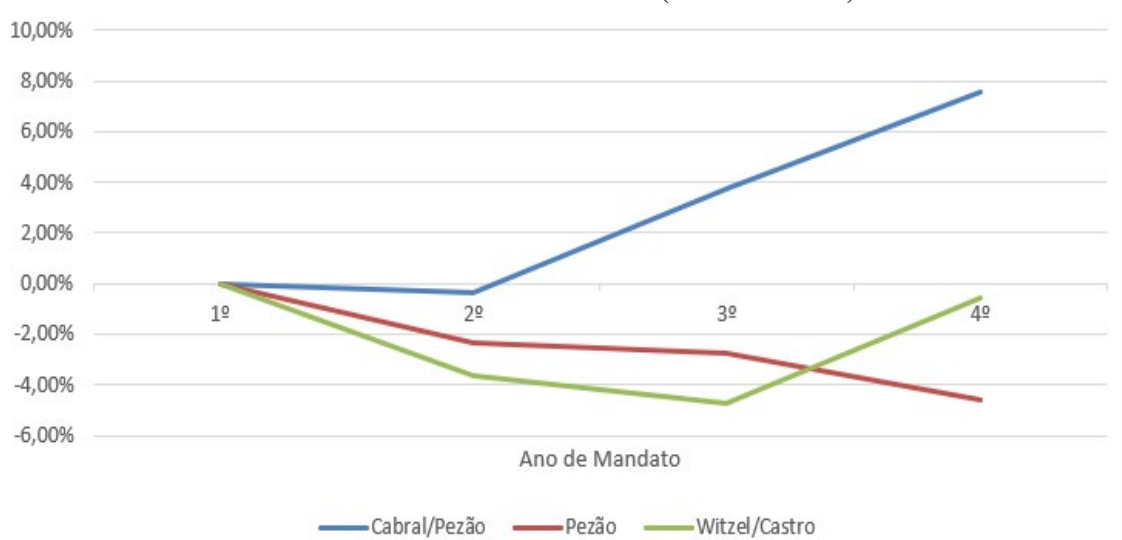
Gráfico 11 – Porcentagem dos Orçamentos Estaduais Destinados à UERJ, 2012-2023 (em %)



Fonte: Elaboração própria.

A seguir se faz um comparativo por mandatos do Poder Executivo. Para a comparação ser possível, não consideramos 2023, o primeiro ano da atual gestão. O primeiro gráfico apresenta a taxa de crescimento da dotação para UERJ inscrita na LOA. Com destaque ao primeiro quadriênio avaliado 2011 – 2014 (quando o ERJ foi governado por Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão), no qual observamos que a dotação na LOA do último ano representou um aumento de 7,58% em relação à primeira, pode-se constatar uma tendência de queda nos valores das dotações iniciais, em relação ao primeiro ano de mandato de cada um dos outros governantes. Cabe destacar, como exceção, a inflexão no último ano do último quadriênio (gerido por Witzel e Castro). Graças a isso essa gestão ultrapassou, terminando com uma performance melhor que a segunda gestão (mandato executivo de Pezão) marcada pelo auge da crise financeira estadual.

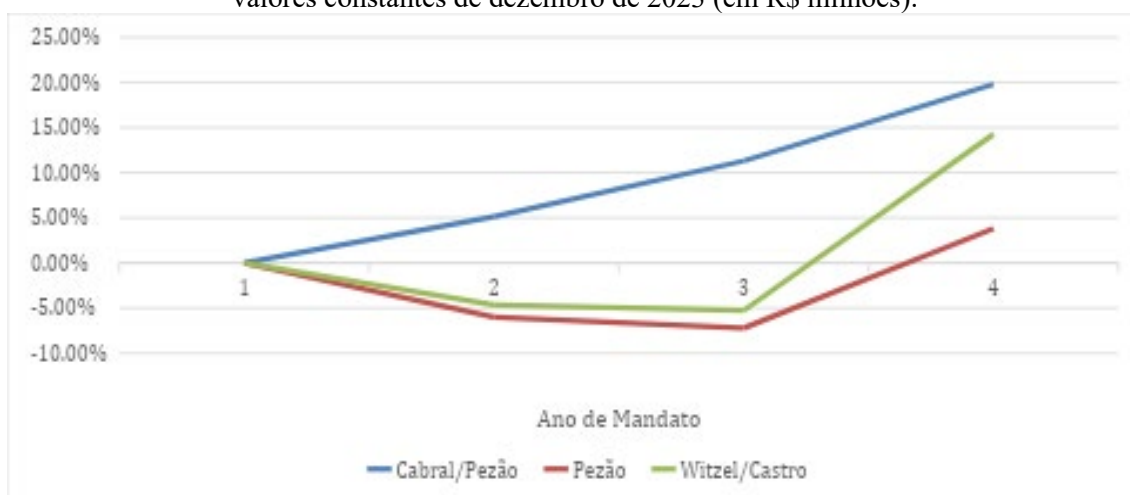
Gráfico 12 – Taxa de Crescimento da LOA por Mandato (Quadriênio), 2011-2022, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Já a execução orçamentária apresentou um crescimento constante entre 2011 e 2014, enquanto, durante os demais mandatos, apenas o quarto ano não segue a tendência de queda, ultrapassando o marco do primeiro ano do mandato. Uma vez mais fica claro, o resultado excepcional em 2022, com uma taxa de crescimento da execução que nenhum outro mandato avaliado obteve em qualquer ano.

Gráfico 13 – Taxa de Crescimento da Execução por Mandato (Quadriênio), 2011-2022, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

5 SIMULANDO UMA REGRA FISCAL ALTERNATIVA PARA O FINANCIAMENTO DA UERJ: O EXEMPLO DO ESTADO DO SÃO PAULO

O atual modelo de financiamento da UERJ se resume à elaboração de uma proposta orçamentária pela universidade que deve ser debatida na ALERJ junto a todas as outras propostas dos órgãos estaduais. Na prática, equivale a dizer que a proposta da UERJ concorre com todo o estado, uma vez que a alocação dos recursos orçamentários é feita com base em estimativas da receita futura. O modelo de financiamento da educação superior pública no estado de São Paulo mostra-se bastante conveniente para a defesa da autonomia universitária. Estabelecido pelo decreto Nº 29.598/1989 (SÃO PAULO, 1989) que dispõe sobre a autonomia universitária, ele estabelece uma alíquota fixa da arrecadação de ICMS destinada às Universidades Públicas Estaduais.

Tabela 2 – Repartição do Orçamento para as Universidades Estaduais e Base de Cálculo do ICMS, 2012-2023.

	% DO ORÇAMENTO DAS ESTADUAIS DESTINADO À UERJ	BASE DE CÁLCULO ICMS*	REPASSE ÀS ESTADUAIS*	UERJ (REGRA ICMS)
2012	78,18%	24.326.647.916,00	4.377.318.669,26	3.422.063.555,40
2013	81,46%	25.694.140.708,00	4.365.389.755,78	3.555.974.165,96
2014	83,02%	23.497.310.827,00	3.751.670.129,81	3.114.492.467,08
2015	83,06%	26.292.477.339,00	3.793.220.438,92	3.150.637.133,05
2016	84,26%	27.369.309.055,00	3.714.907.464,90	3.130.120.762,66
2017	83,30%	25.260.144.121,00	3.330.378.849,55	2.774.167.033,81
2018	83,65%	25.382.899.230,00	3.225.740.548,35	2.698.425.662,82
2019	80,65%	27.494.721.768,00	3.349.867.386,36	2.701.564.510,03
2020	82,76%	28.730.109.954,00	3.349.089.391,57	2.771.585.668,09
2021	84,28%	33.219.940.313,11	3.518.478.592,37	2.965.268.735,68
2022	81,08%	31.832.702.849,87	3.187.169.117,34	2.584.071.770,29
2023	76,87%	29.705.505.868,06	2.842.816.911,57	2.185.247.012,92

Fonte: Elaboração própria.

Neste modelo de financiamento, do total arrecadado com o ICMS – contando o principal, multas, juros de mora e dívida ativa – deduz-se a Quota-Parte dos Municípios (QPM), ou seja, o valor do ICMS destinado aos municípios do estado, restando como base de cálculo, a Quota-Parte Estadual (QPE). Desta, reserva-se um total de 9,57% para financiar as universidades estaduais (São Paulo, 1989).

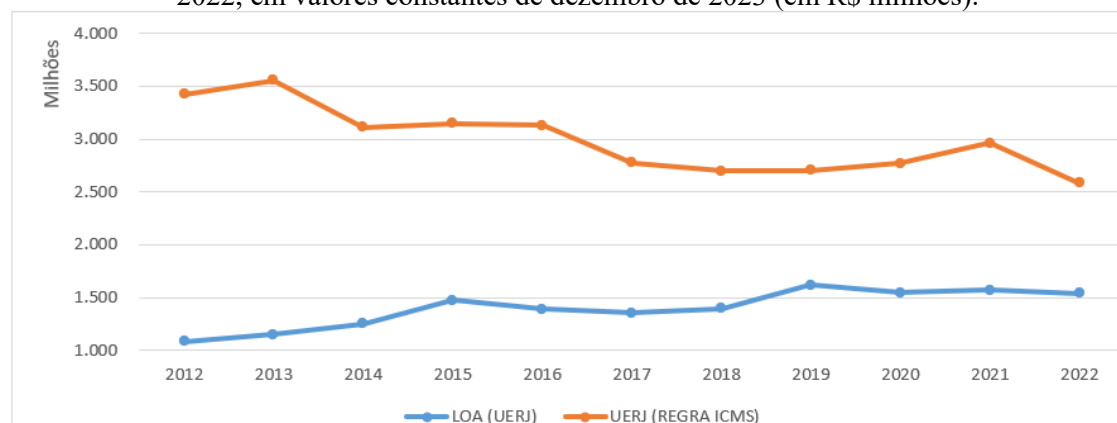
Tabela 3 – Orçamento da UERJ e UENF Pelas Regras Vigente e de ICMS (SP), 2012-2023.

	LOA (UERJ)	UERJ (REGRA ICMS)	UENF (REGRA ICMS)	LOA (UENF)
2012	1.086.290.975,74	3.422.063.555,40	955.255.113,86	303.233.704,73
2013	1.147.347.729,14	3.555.974.165,96	809.415.589,82	261.160.822,76
2014	1.249.820.207,02	3.114.492.467,08	637.177.662,73	255.694.154,59
2015	1.472.424.069,85	3.150.637.133,05	642.583.305,87	300.305.965,58
2016	1.387.025.955,84	3.130.120.762,66	584.786.702,24	259.131.962,04
2017	1.353.723.082,13	2.774.167.033,81	556.211.815,74	271.417.245,01
2018	1.396.014.009,22	2.698.425.662,82	527.314.885,53	272.803.130,22
2019	1.617.298.068,11	2.701.564.510,03	648.302.876,33	388.108.070,55
2020	1.543.116.648,36	2.771.585.668,09	577.503.723,48	321.532.767,49
2021	1.568.842.155,67	2.965.268.735,68	553.209.856,68	292.688.124,23
2022	1.539.991.056,41	2.584.071.770,29	603.097.347,05	359.419.011,22
2023	1.525.036.949,00	2.185.247.012,92	657.569.898,65	458.903.907,00

Fonte: Elaboração própria.

Com base neste modelo, realizamos uma simulação da sua aplicabilidade para o caso do Rio de Janeiro, a fim de verificar qual seria o orçamento das Universidades Estaduais do Rio de Janeiro caso o governo resolvesse adotar esta regra. Para chegar a este valor, foi calculado a QPE da arrecadação do ICMS no RJ e aplicado à alíquota de 9,57%, chegando-se ao repasse total às Universidades Estaduais (UERJ e UENF). Para fazer o rateio do valor total entre UERJ e UENF, somamos, ano a ano, as dotações iniciais orçamentárias (em valores de 2023) e calculamos o percentual que cada universidade obtém do orçamento para as universidades estaduais. Por fim, aplicamos esta proporção ao repasse total com a regra do ICMS, chegando ao quanto a UERJ e a UENF receberiam neste modelo de financiamento.

Gráfico 14 – Simulação Regra de Financiamento por Alíquota ICMS (Modelo de SP), 2012-2022, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Assim, fica evidente que caso o Estado do Rio de Janeiro adotasse esse modelo de financiamento, ambas as universidades estaduais receberiam uma dotação

orçamentária superior ao que vêm recebendo, dando mais previsibilidade para sua gestão orçamentária e deixando menos dependente de ações de suplementação. Cabe salientar que isso não se trata de desconsiderar o esforço de ajuste fiscal estadual, pois o financiamento da Universidade dependeria do desempenho econômico do estado. Ou seja, uma regra considerando um esforço de ajuste fiscal efetivo e sustentado por estar comprometido com a recuperação econômica, em que a atividade universitária contribui diretamente de diversas maneiras, inclusive através de ganhos de produtividade com seu quadro de egressos qualificados.

6 CONCLUSÃO

Em relação às propostas orçamentárias da universidade é possível concluir que os montantes aprovados em Conselho superam, e muito, os montantes disponibilizados na LOA. Tal fato aponta para uma reflexão de gestão em relação à necessidade de priorização das demandas que são realmente viáveis de execução no ano em questão, tendo em vista que os valores das Leis Orçamentárias anuais se apresentam em maior equilíbrio, com tendência de estabilidade no decorrer dos anos, não sendo capazes de abarcar, por completo, as demandas da comunidade da UERJ.

A partir de análise em relação à execução orçamentária, constata-se a capacidade de execução do orçamento disponibilizado na LOA, tendo em vista que, em totais gerais, a execução é bem próxima ao total disponibilizado, ou, até mesmo, acima deste total, em razão de créditos suplementares recebidos durante o exercício.

No entanto, embora o aparente panorama de equilíbrio entre os valores disponibilizados na LOA e a Execução, após análise desta por grupos de gastos, é possível verificar que, especialmente em relação aos grupos de gastos L2 – atividades de manutenção administrativa e L4 – atividades finalísticas, os montantes disponibilizados na LOA, por vezes, demonstraram ser insuficientes para o atendimento de todas as despesas, o que gera preocupação. E, ainda, em relação ao grupo de gastos L5 – projetos, nos períodos em que houve disponibilização de recursos, a capacidade de execução mostrou-se muito aquém do esperado. Exceto pelo ano de 2022, onde a execução superou a LOA, devido às razões já mencionadas anteriormente.

E, por fim, a análise acerca da destinação à UERJ dos recursos do Orçamento Estadual, demonstra uma tendência de crescimento ao longo do período estudado.

Inclusive a participação da Universidade na execução orçamentária estadual aponta para um crescimento durante o período em questão apesar de ainda ser insuficiente. Em particular, isso fica evidente diante da mudança estrutural recente que a universidade vem passando.

Fica evidente a necessidade de considerar modos de financiamentos alternativos, que permitam uma maior autonomia na captação ou execução de recursos. Medidas possíveis envolvem a diversificação das fontes de receita por meio de doações incentivadas por benefícios fiscais ou parcerias com setores estratégicos da iniciativa privada. Em contextos de restrição orçamentária, o fortalecimento deste modelo de financiamento misto poderia diminuir a dependência de recursos do tesouro estadual, conferindo maior previsibilidade e adaptação a cenários adversos.

Pondo em uma nova perspectiva o orçamento da universidade, a partir do modelo de financiamento adotado pelo governo de SP, a simulação realizada demonstra que nesse modelo a UERJ obtería uma dotação orçamentária maior. Evidentemente, isso atenderia as necessidades de flexibilização orçamentária e permitiria que focassem os esforços administrativos em processos de modernização na capacidade de execução.

Na ausência de uma regra fiscal semelhante, o artigo reforça a importância redobrada dos instrumentos de planejamento para o cumprimento das funções e objetivos da UERJ e para a manutenção de sua relevância como Instituição de Ensino Superior. A dinâmica entre estes instrumentos e sua observação sob a luz de cenários externos, como crises econômicas e sanitárias, denotam a resiliência da universidade em meio a adversidades orçamentárias sobre as políticas públicas voltadas à educação e pesquisa no estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

CALIL, Vera Lucia Lelis Oliveira. **Uma Contribuição ao aperfeiçoamento da elaboração das propostas orçamentárias da Universidade Estadual do Oeste do Paraná: UNIOESTE**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração e Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/78419>. Acesso em: 28 jun. 2024.

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**,

vol. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago. 2006. Disponível em:
<https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491> . Acesso em: 7 jul. 2024.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2012**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2012c.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2013.xls> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2014**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2014.xls> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2015**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2015c.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2016**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2016.xls> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2017 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/Orcamento2017.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2018 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/Orcamento2018.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2019 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2022/08/Orcamento2019.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2020 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2022/08/Orcamento2020.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2021 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2022/04/Orcamento2021.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2022 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2023/03/Orcamento2022.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2023 – Formato Novo**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2024/05/Execucao-Orcamentaria-da-Despesa-2023.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.602 de 22 de março de 2022. **Determina e promove a incorporação da fundação centro universitário estadual da zona oeste pela fundação universidade do estado do rio de janeiro e dá outras providências**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9602-2022-rio-de-janeiro-determina-e-promove-a-incorporacao> Acesso em: 15 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.701 de 11 de março de 2014. **Reestrutura o plano de cargos, carreiras e remunerações do quadro de pessoal dos servidores técnico-administrativos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e dá outras providências**. Rio de Janeiro, RJ, 2014. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/9148898c687ced8483257c990070eb31?OpenDocument> Acesso em: 15 ago. 2025.

SÃO PAULO. Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989. **Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária**. São Paulo, SP: Secretaria de Estado do Governo, 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=35148> Acesso em: 17 ago. 2024.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INTELIGÊNCIA TERRITORIAL: POR UMA NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REGIONAL DEVELOPMENT AND TERRITORIAL INTELLIGENCE:
TOWARDS A NEW REGIONALIZATION OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Claudio A. G. Egler

 <https://orcid.org/0000-0002-1801-6663>

Correspondência: cegler@gmail.com

Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

Marcos Thimoteo Dominguez

 <https://orcid.org/0000-0002-8854-4031>

Correspondência: marcosthdz@yahoo.com.br

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo, Brasil.

Leandro Damaceno

 <https://orcid.org/0000-0001-6685-5018>

Correspondência: damacenolg@gmail.com

Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-RJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89488

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 02 fev. 2025

RESUMO

Em 2022, por emenda constitucional, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) passou a ter a obrigatoriedade de elaborar seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES). Entre os eixos norteadores das estratégias de longo prazo ficou estabelecido a retomada das políticas de desenvolvimento regional. Como contribuição, o presente artigo defende a necessidade de se rediscutir uma nova regionalização fluminense, como base territorial de referência para a implementação do PEDES. Em termos metodológicos, apoiamo-nos nas contribuições trazidas pela Inteligência Territorial, que tem como pilares as seguintes premissas: (i) reconhecer o espaço como relacional e produto das relações de produção; (ii) incorporar a análise multiescalar na elaboração de políticas regionais e na organização socioespacial de ativos logísticos, serviços públicos e atividades produtivas; e (iii) buscar novos conceitos e ferramentas diante da conjuntura de austeridade fiscal estadual para se pensar o planejamento territorial. Assim, a regionalização aqui tratada terá como base o estudo de centralidades regionais, apoiado no mapeamento das interações entre cidades fluminenses; e na presença de dinâmicas econômicas regionais cujo potencial oferece tanto maior competitividade ao estado, como possibilidades de coesão socioprodutivas nas e entre municípios e regiões. Como resultado, chegamos a uma primeira proposta



de regionalização, sendo a “região” o norte estratégico para ação, elemento de coesão territorial e espaço de efetivação de políticas de desenvolvimento.

Palavras-chave: inteligência territorial; desenvolvimento regional; regionalização; Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

In 2022, through a constitutional amendment, the State of Rio de Janeiro (ERJ) became required to develop its Strategic Plan for Economic and Social Development (PEDES). Among the guiding pillars for long-term strategies, the resumption of regional development policies was established. As a contribution, this article advocates for the need to reconsider a new regionalization model for the state of Rio de Janeiro, to serve as the territorial reference for implementing the PEDES. Methodologically, we rely on the contributions brought by Territorial Intelligence, which is based on the following premises: (i) recognizing space as relational and a product of production relations; (ii) incorporating multi-scalar analysis in the formulation of regional policies and the socio-spatial organization of logistical assets, public services, and productive activities; and (iii) seeking new concepts and tools in the face of the state's fiscal austerity context to rethink territorial planning. Thus, the regionalization discussed here will be based on the study of regional centralities, supported by the mapping of interactions between cities in Rio de Janeiro; and the presence of regional economic dynamics whose potential offers both greater competitiveness to the state and possibilities for socio-productive cohesion within and between municipalities and regions. As a result, we present an initial proposal for regionalization, with the "region" serving as the strategic focus for action, an element of territorial cohesion, and a space for implementing development policies.

Keywords: territorial intelligence; regional development; regionalization; State of Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

Desde a entrada do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) em um período de crise fiscal-econômica, e a adesão ao regime de recuperação fiscal, em 2017, as funções de planejamento governamental foram deslocadas para a gestão orçamentária na tentativa de retomar o equilíbrio econômico do estado. A necessidade emergencial para garantir recursos para o custo de manutenção da máquina pública inviabilizou qualquer possibilidade de novos investimentos estruturais para fins de desenvolvimento das regiões fluminenses.

O novo Plano de Recuperação Fiscal, apresentado no início de 2022, contudo, indicou a necessidade de o governo estadual buscar alternativas a este cenário adverso, tentando reconectar o debate sobre ajuste fiscal de forma articulada ao planejamento

(Damaceno, 2022). Por meio de emenda constitucional¹, o ERJ passou a ter a obrigatoriedade de elaborar seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social.

Como contribuição a esta matéria, o artigo defende a necessidade de se pensar uma nova regionalização para o estado, que possa servir de base territorial de referência às políticas de desenvolvimento regional. Essa reflexão deve buscar, também, compreender as especificidades econômicas e socioespaciais fluminenses, fugindo de leituras abstratas sobre escalas e espacialidades do Estado (Klink; Sousa, 2018). Ou seja, mesmo que o cenário fiscal seja hegemonicamente modelado pela racionalidade das finanças, ele não se resume a fatores exclusivamente financeiros.

Como arcabouço teórico e metodológico, consideramos as possibilidades abertas pelo debate multiescalar (Klink; Sousa, 2018) e pela adoção do conceito de Inteligência Territorial (IT) no âmbito do planejamento. Essa abordagem baseia-se na importância dos territórios como espaços de ação para suas comunidades, no desenvolvimento sustentável como alternativa a uma visão meramente econômica e nas ciências e tecnologias da informação e comunicação (García-Madruga; Grilló-Méndez; Esteban-Navarro, 2020).

Como método de análise, elaboramos, em parceria com a área de planejamento do governo estadual, o estudo de centralidades regionais (RIO DE JANEIRO, 2022), construído a partir de três premissas básicas oferecidas pela IT: (i) reconhecer o espaço como relacional e produto das relações de produção – variável chave para entender as transformações e continuidades que marcam a trajetória do desenvolvimentismo fluminense; (ii) incorporar a análise multiescalar na elaboração de políticas regionais e na organização socioespacial de ativos logísticos, serviços públicos e atividades produtivas; e, por fim, (iii) buscar novos conceitos e ferramentas diante da conjuntura de austeridade fiscal estadual para se pensar o planejamento territorial, fazendo da escala regional o seu norte estratégico.

Em um contexto de "neointustrialização" - agenda atual do Governo Federal -, uma política de desenvolvimento para o ERJ deve se amparar sobre uma visão de coesão territorial estruturada por meio da articulação entre distintas escalas da organização espacial produtiva de suas economias locais e regionais. Evita-se, assim, uma imposição de planos econômicos pautados exclusivamente pela ótica nacional. Por outro lado, esse

¹Emenda Constitucional nº 92, de 03 de novembro de 2022. Disponível em: <https://banco.deleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/RJ/E/E922022.pdf>.

movimento deve ser tratado dentro de uma estrutura de boa governança, que considere as especificidades regionais e suas potencialidades em termos de desenvolvimento econômico e coesão territorial.

2 ESTADO E ESCALAS

A construção de uma nova base territorial, ou seja, uma regionalização orientada ao desenvolvimento regional, exige uma reflexão sobre o papel do Estado e sua atuação estratégica. O conceito de "região", por sua vez, tem sido frequentemente interpretado de maneira a-histórica, como uma unidade atemporal de organização territorial. Essa abordagem descontextualizada vem gerando confusão entre gestores e analistas estatais (Brenner, 2018).

Um ponto central nesse debate é a relativização do espaço geográfico, evidenciando a necessidade de estratégias políticas capazes de criar e atuar em diferentes escalas. No entanto, ainda são poucas as abordagens sobre como as escalas são tensionadas pelos agentes a partir de suas percepções, narrativas e estratégias em relação aos instrumentos de política urbano-regional (Klink, 2013).

Curiosamente, embora o campo do planejamento territorial esteja em posição privilegiada para elaborar e complementar as análises sobre a dinâmica espacial fluminense, há pouco diálogo entre os campos do conhecimento e, principalmente, a partir dos territórios (abordagem bottom-up), o que poderia proporcionar insights sobre o papel do planejamento e dos instrumentos estratégicos no processo de reestruturação do Estado frente ao cenário de austeridade fiscal.

Nesse sentido, a regionalização precisa ser analisada dentro de um contexto histórico e geográfico, contrastando os espaços emergentes com as antigas formas regulatórias, no qual a escala nacional muitas vezes predomina em detrimento da regional. Mais do que uma abordagem focada em escalas específicas do poder estatal, a regionalização requer uma perspectiva estratégico-relacional (Jessop; Brenner; Jones, 2017).

A transformação das configurações escalar-estatais, assim, demanda a compreensão de como e por que estratégias políticas são mobilizadas para alterar estruturas já estabelecidas. Também é essencial analisar como essas estratégias evoluem e se ajustam diante das circunstâncias históricas e políticas.

Essa falta de compreensão/ação no ERJ em relação aos seus territórios levou os planejadores públicos às interpretações da política urbano-regional limitadas às “fronteiras de um discurso localista, bastante monolítico, banalizador e ingênuo” (Brandão; Fernández; Ribeiro, 2018, p.13). Limitações essas, em grande parte, impostas por agências internacionais financiadoras e por gestores locais que passaram a adotar a narrativa que enxerga as cidades como players globais em detrimento à política regional (Klink; Sousa, 2018).

Esse novo paradigma evidenciou a hegemonia crescente das modelagens financeiras na gestão do planejamento público governamental, que passou a focar no gerenciamento do “espaço projetado” (RIBEIRO, 2007). Esse cenário é sustentado por um complexo conjunto de relações entre políticas neoliberais, austeridade fiscal e a incorporação de dispositivos financeiros na gestão das cidades e metrópoles (PURCELL; LOFTUS; MARCH, 2019). Essa combinação transforma o planejamento territorial em um campo dominado por racionalidades financeiras, distanciando-o de seu potencial de promover justiça social e desenvolvimento territorial coeso e inclusivo.

3 CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

3.1 Contribuições da Inteligência Territorial

A adoção do conceito de Inteligência Territorial (IT) no campo do planejamento e das políticas de desenvolvimento regional seguem quatro enfoques básicos: o primeiro considera que a leitura do território exige conhecimento multidisciplinar. Não existe nenhuma disciplina ou formação que possa reivindicar o conhecimento completo da multiplicidade de situações presentes no território. Esse princípio parte do reconhecimento das diversidades ecossistêmica e sociocultural encontradas no território, bem como da complexidade dos processos que explicam sua dinâmica (García-Madruga; Grilló-Méndez; Esteban-Navarro, 2020).

O segundo enfoque destaca que o objetivo da IT é o fortalecimento da coesão territorial; isto é, a coesão social no território, estimulando a participação das comunidades em seu desenvolvimento de forma justa e sustentável. A coesão permite abranger a diversidade de culturas e territórios que coexistem no tecido social.

O terceiro enfoque, de caráter mais técnico, mas que não deixa de ser fundamental, é a garantia de disseminação da informação territorial e a difusão dos seus métodos de

análise, com apoio das geotecnologias. O acesso à informação territorial é essencial para qualquer processo transparente de gestão e constitui um requisito fundamental das práticas democráticas. As geotecnologias permitem tratar, de modo rápido e eficaz, uma vasta gama de informações geográficas, desde dados estatísticos a imagens de satélites, radares e modelos digitais do terreno, constituindo um instrumento fundamental para o exercício da Inteligência Territorial.

Por fim, o quarto enfoque, que representa o maior desafio das políticas públicas, é a promoção da governança territorial. Essa governança depende das negociações estabelecidas entre as diferentes esferas de poder e da construção de arranjos colaborativos com os diversos segmentos da sociedade civil. Trata-se da gestão do território, que é dinâmica e adaptativa, formada por um componente técnico-científico, que parte do conhecimento sobre os processos que ocorrem no território, e um componente institucional resultante da negociação/tensão social para a implementação das decisões de planejamento na promoção do desenvolvimento regional sustentável.

3.2 Mapeamento de centralidades como uma primeira proposta de regionalização

A partir das provocações trazidas pela Inteligência Territorial, entendemos que um estudo de centralidades regionais permite consolidar os quatro enfoques mencionados acima. As centralidades regionais são espaços dinâmicos que recebem, processam e redistribuem fluxos de informação, recursos financeiros e bens por meio da rede de cidades. Em escala nacional, observa-se uma estrutura regional com base na hierarquia urbana, impulsionada pela desconcentração-concentrada de atividades industriais, pela expansão agropecuária e mineral (Simões *et al.*, 2010) e pelo dinamismo atual de cidades médias (Egler *et al.*, 2024).

No ERJ, diferentemente, o município do Rio de Janeiro concentra a maior parte dos fluxos de capitais, atividades produtivas, população e agências estatais. A nossa configuração socioespacial é quase toda ela resultante das interações entre a capital e os demais centros urbanos do país e do mundo. Além disso, há uma carência de estudos contínuos a respeito das regiões e regionalidades fluminenses e de sua real capacidade produtiva, trabalho que se torna indispensável para orientar políticas de desenvolvimento com base na reorganização de centralidades urbanas em escala regional.

A proposta de um planejamento territorial, nesse sentido, deve contribuir para a construção de um pensamento sobre as dinâmicas regionais do estado e, conseqüentemente, apoiar a elaboração de instrumentos técnicos de análise multiescalar que possam subsidiar políticas regionais e ações estruturantes (Dominguez, Egler, Regatto, 2015).

Como contribuição a esse debate, e em parceria com a área de planejamento da Administração Estadual do ERJ, elaboramos o estudo de centralidades regionais (SEPLAG, 2022), adotando os seguintes conceitos e atributos metodológicos:

3.2.1 Índice de Terciarização

No caso do índice, o indicador é calculado a partir do peso da massa salarial do setor de serviços sobre a massa salarial total de uma cidade central:

Por um lado, a capacidade de ‘carregamento’ do conjunto das atividades econômicas pelos serviços ofertados por uma dada localidade ou região. Por outro lado, é um índice da capacidade de ‘transbordamento’ da oferta desses serviços para outras localidades, que são atraídas por esse lugar central para o consumo de seus serviços (Lemos *et al.*, 2000. p 09).

A partir das bases da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para vínculos formais, foram calculados o peso da massa salarial do setor de serviços no total da massa salarial dos demais setores, para cada município fluminense. O mapeamento de centralidades a partir do índice terciarização refere-se justamente ao papel da cidade polo na absorção de mão de obra de sua zona de influência. A interação entre municípios se dá pelo mercado de trabalho e pela intensidade de trocas econômicas, principalmente de bens e serviços.

A média municipal no ERJ, em 2019, foi de 65% de participação do setor de serviço sobre a massa salarial. No total, 46 municípios fluminense ficaram acima desse valor. Os maiores percentuais apresentados estão em Mangaratiba, na Região da Costa Verde, com 94% de índice; Carapebus e Quissamã, no Norte Fluminense, ambos com 90%; e Trajano de Moraes e São Sebastião do Alto, com 86% e 85%, respectivamente. Nas Baixadas Litorâneas se destacaram Arraial do Cabo e Armação de Búzios.

Os municípios supracitados apresentaram valores elevados devido ao dinamismo dos serviços presentes em suas economias, ou esse resultado é reflexo do baixo

adensamento produtivo? Em alguns casos, os resultados podem sugerir, na verdade, uma posição periférica de municípios, em que o setor de serviços é mais representado pela baixa qualificação e pela pouca diversidade de atividades econômicas. Assim, na continuidade do trabalho, a questão do Índice de Terciarização será problematizada levando em consideração outros elementos, principalmente o comportamento desses indicadores em concentrações urbanas de maior escala. A ideia é evitar que tamanho populacional e presença de pequenas economias distorçam os resultados da análise.

3.2.2 *Quociente Locacional (QL)*

O objetivo da aplicação do Quociente Locacional (QL) é compreender a relação entre a especialização setorial produtiva nas Regiões de Governo, contudo, complementando a análise por meio de alguns atributos que podem influenciar no fator competitividade entre regiões (OCDE, 1989; Abdal, Callil, 2016).

A variável em análise é o número de empregos nas atividades industriais listadas pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0). A mensuração do QL é dada pela razão entre a participação dos empregos de um setor na região em relação à participação do mesmo setor na unidade de referência (Cruz *et al.*, 2011).

A interpretação se dá da seguinte forma: se o $QL > 1$ a região é relativamente mais especializada do que a unidade territorial de referência (estado); caso contrário, o setor possui uma representação menor na região do que na unidade de referência, supondo que região importa os bens produzidos no setor analisado.

A descrição do QL das atividades econômicas do ERJ pode, ainda, ser realizada com base em agrupamentos descritos como fatores de competitividade (Borbély, 2004; Abdal; Callil, 2016), são eles:

a. Recursos Naturais - setores com larga escala de alocação de recursos naturais dentro de indústrias. Exemplo: Atividades de apoio à extração de minerais, exceto petróleo e gás natural, Fabricação de produtos do refino de petróleo e Fabricação de artefatos de madeira, palha, cortiça, vime e material trançado não especificados anteriormente, exceto móveis²;

²Nomenclatura oriunda da tipologia CNAE

b. Baseados em ciência - empresas com agregação de elevados custos fixos com pesquisa e desenvolvimento. Exemplo: Equipamentos de informática; produção de equipamentos de transporte, com exceção de automóveis; e inserção de P&D experimental em ciências;

c. Intensivos em trabalho – setores que por intermédio do uso intensivo de mão de obra, consegue reduzir seu custo sem perda de produtividade. Exemplo: Confeção de peças do vestuário, Fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente;

d. Tecnologias diferenciadas – setores que oferecem um número maior de produtos e podem se associar a diferentes cadeias. Isso sem que as empresas percam a capacidade de atuar em escala. Exemplo: Fabricação de máquinas e equipamentos para demais indústrias.

e. Intensivos em escala - permite que as empresas ampliem o tamanho de sua planta e aumentem o ciclo de produção, fazendo com que os custos sejam reduzidos. Exemplo: metalurgia e suas ligas.

Em termos interpretativos, aqueles setores muito localizados territorialmente e pouco integrados à escala regional e estadual, tendem a elevar o QL da localidade em relação à unidade de referência. Com isso, uma estrutura produtiva isolada e fragmentada espacialmente pode ser vista como um grau de especialização vantajoso. Da mesma forma, a RMRJ, por exemplo, que concentra inúmeras atividades e setores industriais, pode ter seu QL “diluído”, já que não possui apenas um setor especializado. Uma falsa interpretação seria indicar nenhuma vantagem comparativa na metrópole, quando na verdade, seu maior potencial é justamente sua diversidade produtiva e setorial.

De acordo com os resultados do QL (SEPLAG, 2022), em termos de uso de recursos naturais, as regiões Norte, Noroeste e Centro-Sul, apresentaram certo grau de especialização, potencializados principalmente pela extração de P&G, minerais não metálicos e extração de madeira. De fato, há certa geração de empregos nesses segmentos, que, em comparação ao estado, se destacam. Em relação ao componente “intensivo em trabalho”, o setor de confecção da Serrana destacou-se em relação ao restante do ERJ, com alguma presença no Noroeste e Centro-Sul.

No caso dos setores de escala, a região do Médio Paraíba praticamente concentra os empregos dessa componente, tornando-se um claro fator de diferenciação em relação às demais. São os setores de metalurgia e automotivo que impulsionaram o QL. Em termos de fatores diferenciados, que retrata principalmente a fabricação de equipamentos

e máquinas que podem ser utilizadas em mais de uma indústria, a região também apresentou destaque. Contudo, a maior especialização deste componente está no Norte Fluminense, impulsionada pela cadeia de P&G em Macaé.

Por fim, a indústria com forte presença e baseada em ciência só apresentou QL > 01 na região da Costa Verde. O resultado se dá pela presença majoritariamente na fabricação de equipamentos de transporte de navegação, o que exige tecnologia implantada. Além disso, a presença da Petrobras na região, importante agente na incorporação de P&D na indústria, contribui para esse resultado.

Conforme alertado anteriormente, é interessante notar que a RMRJ, região de maior peso econômico do ERJ, não apontou para nenhuma especialização a partir do QL. Uma primeira interpretação se dá justamente pelo fato do setor de serviços concentrar grande parte dos empregos formais. Além disso, ao contrário da ideia de especialização, a metrópole possui maior diversificação produtiva, o que gera uma distribuição de empregos formais entre eles distintos setores. O QL não permite mapear essas nuances.

3.2.3 *Concentrações urbanas*

De acordo com o estudo sobre Rede de Cidades e Hierarquias Urbanas do IBGE (2020), podem ser considerados fatores demográficos de centralidade: o tamanho populacional de uma “Concentração Urbana” (IBGE, 2016); a capacidade de uma cidade ou município atrair pessoas por meio de deslocamentos intermunicipais; e o incremento demográfico anual, que demonstra o dinamismo de uma concentração urbana em termos de aceleração do crescimento populacional e da expansão de sua malha urbana.

Para efeito de análise, foram considerados como fatores de centralidade os seguintes indicadores e suas respectivas descrições:

1. Concentrações Urbanas: municípios ou cidades com população superior a 100 mil habitantes.

2. Tamanho populacional: além de indicar a dimensão de uma cidade ou de município em porte demográfico, esta variável apresenta forte correlação estatística como a “variável” deslocamento intermunicipal de pessoas para fins de trabalho³. O que permite verificar até onde vai a área de influência de um polo determinado.

³A partir de tratamento estatístico, as variáveis “tamanho populacional” e “pessoas com destino ao município para trabalho e estudo” apresentaram os maiores índices positivos de correlação.

3. Deslocamentos Populacionais. Será considerado “deslocamento” o número de pessoas que se deslocam do município de origem em direção ao município destino, para fins de trabalho e estudo. Para o cálculo do fator de centralidade demográfica foram considerados apenas os percentuais dos municípios com deslocamentos superiores a 20 mil pessoas. Esse valor é resultado da média dos deslocamentos atraídos pelas concentrações urbanas no ERJ;

4. Taxa de Crescimento Populacional. O indicador será considerado fator de centralidade por medir a “velocidade” do incremento populacional de um município ao longo de um período determinado. Taxas que variam entre 0 e 1% são consideradas como crescimento estável. Taxas negativas representam que o município perdeu população ao longo do período. No caso de valores superiores a 2% ao ano (a.a), trata-se de um dinamismo acentuado, com forte capacidade de atração de pessoas somadas a elevadas taxas de natalidade e migração.

Além das concentrações dentro da Região Metropolitana, observa-se uma maior presença de cidades com população superior a 100 mil habitantes ao longo dos principais eixos viários do estado: na faixa costeira, da RMRJ em direção ao norte fluminense, passando pelas Baixadas Litorâneas. E ao longo do eixo da via Dutra (BR-116), que integra o estado do Rio de Janeiro a São Paulo, e percorre toda a região do Médio Paraíba. Verifica-se também algumas concentrações urbanas isoladas, a exemplo de Itaperuna, no Noroeste, e Angra dos Reis, na Costa Verde.

Por outro lado, as regiões do interior fluminense, com destaque para municípios do Centro-Sul Fluminense e aquelas na fronteira entre a Região Serrana e Noroeste não contaram com a presença de nenhuma concentração urbana.

Em termos de deslocamento de pessoas, os dados confirmam novamente o papel central da RMRJ na organização da estrutura populacional e territorial do estado. Contudo, outros fluxos intermunicipais iluminam interações regionais que vão além da metrópole. Os dados reforçam o dinamismo demográfico na região costeira. Macaé, por exemplo, costumava atrair mais de 50 mil pessoas apenas para fins de trabalho (IBGE, 2016). Por outro lado, as concentrações urbanas formadas pelas cidades de Volta Redonda e Barra Mansa, no Médio Paraíba, compartilharam um fluxo superior a 25 mil pessoas, somente para trabalho. Esse valor é acima, por exemplo, aos dados de Cabo Frio, hoje importante município das Baixadas Litorâneas.

3.2.4 Arranjos Populacionais

Ao sobrepor esses primeiros fatores de centralidade à base geográfica dos Arranjos Populacionais do IBGE (2016)⁴, teremos a formação de um sistema urbano-regional do ERJ, “organizado em redes de centralidades com áreas de influência que não apenas se complementam, como também são interdependentes entre si (Simões *et al.*, 2000, p.3)”. Como definição, os Arranjos Populacionais são:

Os Arranjos Populacionais são unidades territoriais compostas por mais de um Município, que apresentam integração significativa em razão da contiguidade das áreas urbanizadas ou da presença de deslocamentos frequentes dos habitantes para trabalhar ou estudar. Já os Municípios isolados são aqueles que não participam de Arranjo Populacional. Os Arranjos Populacionais com mais de 100 mil habitantes são denominados concentrações urbanas, bem como os Municípios que não compõem Arranjos e que ultrapassam esse patamar populacional (IBGE, 2016, p.72)

O estado do Rio de Janeiro possui 16 Arranjos Populacionais, além de municípios “isolados”. Ao incorporar essas categorias ao estudo de centralidade, a ideia é aprimorar o recorte institucional por regiões de governo e municípios. Incorporar um olhar analítico voltado para regionalidades, e menos para componentes essencialmente locais. A ideia é identificar possibilidades que a própria dinâmica regional fluminense possa oferecer para se pensar em uma nova agenda de desenvolvimento regional.

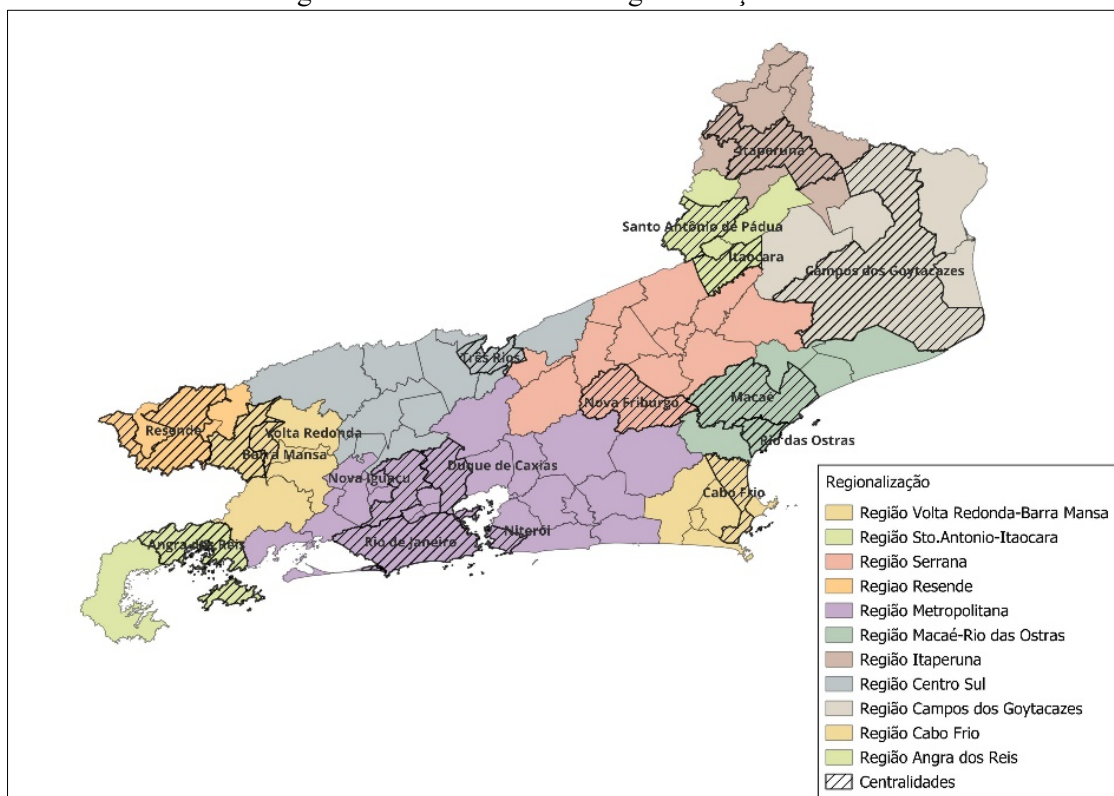
Além disso, na tentativa de ajustar esses recortes regionais, integrando territórios e regiões mais fragmentadas, *Cidades e Municípios Isolados* (IBGE, 2016; 2020) foram incorporados aos arranjos ou centralidades com as quais esses municípios possuem maior interação. Nesse caso, foram adotados critérios complementares, a saber: a menor distância média (km) em relação ao Arranjo/centralidade mais próxima; o percentual estimado de participação do arranjo/centralidade de destino sobre o total de deslocamentos dos moradores do município de origem para busca de bens e serviços; o percentual estimado de participação do município de destino sobre o fluxo de transporte público coletivo partindo do município de origem.

Por fim, após os cálculos dos indicadores e ajustes metodológicos supracitados, além da sobreposição com os arranjos populacionais, foram definidas 14 unidades

⁴ De acordo com o estudo Arranjos Populacionais do IBGE (2016) o termo “frequência” pode representar viagens diárias ou semanais, do município de origem para o destino.

espaciais com forte presença de fatores de centralidade e 11 regiões. A partir desses recortes espaciais foi possível, então, delimitar suas zonas de influência, chegando a uma primeira proposta de regionalização, conforme figura a seguir:

Figura 1 - Centralidades e a regionalização do ERJ



Fonte: elaboração dos autores.

Há, aqui, duas observações adicionais a fazer: primeiro, o estudo demonstrou que a centralidade regional pode ser formada por um ou mais municípios. Entre os casos mapeados, são exemplos as centralidades de Volta Redonda-Barra Mansa e Macaé-Rio das Ostras. Inclusive, as zonas de influência formadas a partir das dinâmicas dessas unidades espaciais abrem o caminho para a discussão em torno da possibilidade de pensarmos na institucionalização de novos aglomerados urbanos para além da região metropolitana.

Por outro lado, no Centro-Sul e Noroeste do estado, não foram identificadas nenhuma concentração urbana com alto fator de centralidade. Contudo, a partir do ajuste dos Arranjos Popacionais e Municípios Isolados foi possível chegar às unidades espaciais de Santo Antônio de Pádua-Itaocara, Itaperuna e Três Rios.

Em segundo lugar, no caso da RMRJ, é preciso pensar numa estratégia intrarregional. Diversos municípios metropolitanos, por exemplo, somaram fatores de

centralidades e apresentaram forte interação entre eles. A complexidade metropolitana, por sua vez, também extrapola seus limites geográficos, expandindo territorialmente suas fronteiras para além da divisão político-institucional atual, possuindo papel de comando sobre outras regiões. Esse resultado indica a importância do estabelecimento de diferentes critérios para interpretar os fenômenos territoriais e regionais dentro da metrópole fluminense.

Há municípios da Baixada Fluminense que demonstraram forte relação entre si, além de apresentarem um peso importante na economia estadual. Por outro lado, há cidades de menor porte, até então sem um papel claramente definido no arranjo metropolitano, mas que vem passando por transformações aceleradas, a exemplo de Maricá. Uma sugestão é pensar na possibilidade de estabelecer novos recortes intrarregionais, delimitando sub-regiões dentro da RMRJ, possivelmente, uma sub-região da Baixada, da Capital e da região leste da Baía de Guanabara.

Há ainda a questão relativa às regiões e sub-regiões pouco adensadas. Os indicadores demográficos demonstraram que parte dos municípios da Serrana e do Noroeste vem perdendo população. São cidades que interagem pouco entre si e em relação às demais regiões fluminenses. Em grande medida, há uma agricultura fragmentada, que mesmo importante para a produção local, carece de aprimoramento, escala e agregação de valor.

Nesse sentido, em resposta a essas considerações, foi desenhada uma classificação final para auxiliar na elaboração de estratégias territoriais direcionadas para cada uma dessas regiões e sub-regiões formadas a partir de suas centralidades. Os pontos de destaque para cada região analisada foram organizados por intermédio das categorias “Coesão Territorial” e “Estrutura Produtiva”, questões essenciais no sentido de orientar as políticas de desenvolvimento regional:

Tabela 1 - Características de cada centralidade e de sua zona de influência (**continua**)

Centralidade	Coesão Territorial	Estrutura produtiva
Angra dos Reis	Concentração urbana nucleada; Baixa capacidade de comando regional; Infraestrutura urbana precária; Importantes Ativos Ambientais.	Setor industrial com certa importância na área naval; Baixo encadeamento regional; Mercado de Trabalho pouco qualificado.

Baixas Litorâneas	Possui três concentrações urbanas; Concentra parte dos serviços relacionados à cadeia de P&G; Importante para a economia costeira do ERJ.	Importante Setor de Serviços inter-regional com Macaé-Rio das Ostras; Baixa qualificação da mão de obra.
Campos dos Goytacazes	Concentração urbana nucleada; Elevado comando regional; Infraestrutura Urbana precária.	Centro de serviços importante; Mão de obra de qualificação média; Economia regional vulnerável às oscilações do mercado P&G; % elevado de extrema pobreza.
Centro-Sul	Aglomeração sem concentração urbana; Região formada por municípios pequenos; Infraestrutura Urbana precária; Presença de ativos ambientais.	Região de serviços; Baixo encadeamento regional; Baixa interação intermunicipal.
Itaperuna	Aglomeração sem concentração urbana; Região formada por municípios pequenos; Infraestrutura Urbana precária; Elevada área de pastagem e degradada.	Região de serviços; Baixo encadeamento regional; Baixa interação econômica intermunicipal; Produção Agrícola localmente importante.
Macaé - Rio das Ostras	Presença de concentrações urbanas; Dinâmica demográfica elevada; Forte deslocamento e Problemas de mobilidade.	Economia P&G importante; Logística offshore instalada; Produção e mão de obra do setor industrial; Elevado % de extrema pobreza.
RMRJ	Elevada concentração urbana e demográfica; Elevada intensidade de deslocamentos; Problemas de mobilidade e infraestrutura; Presença de importantes ativos ambientais.	Maior VAB da indústria; Presença de mão de obra qualificada; Importante setor de serviços; Elevado % extrema pobreza.
Resende	Baixo Dinamismo demográfico; Baixa intensidade de deslocamento; Boa infraestrutura urbana; Presença de importantes ativos ambientais.	Localizado no eixo de integração RJ-SP; Mão de obra qualificada; Presença de Agricultura Familiar; Maior peso setor de serviços; Presença de indústria de transformação.
Serrana	Aglomeração com concentração urbana; Região formada por municípios pequenos; Infraestrutura Urbana precária. Presença de ativos ambientais.	Região de serviços; Baixo encadeamento regional; Baixa interação econômica intermunicipal; Produção Agrícola localmente importante; Agricultura Familiar.
;Sto de Pádua - Itaocoara	Aglomeração sem concentração urbana; Região formada por municípios pequenos; Infraestrutura Urbana precária Presença de ativos ambientais.	Região de serviços; Baixo encadeamento regional; Baixa interação econômica intermunicipal; Produção Agrícola local importante; Agricultura Familiar.
;Volta Redonda - Barra Mansa	Presença de concentrações urbanas; Dinâmica demográfica elevada; Forte deslocamento e Problemas de mobilidade; Boa infraestrutura urbana.	Indústria de transformação; Mão de obra no setor industrial; Elevado % de extrema pobreza.

Fonte: Elaborada pelos autores

4 DISCUSSÃO

No espaço da RMRJ, além da forte presença da capital, os resultados identificaram fatores de centralidade nos municípios e concentrações urbanas da Baixada Fluminense e na região leste da Baía de Guanabara. Além da presença histórica de setores industriais no município de Duque de Caxias, Nova Iguaçu apresentou uma importância regional em termos de oferta de serviços públicos e privados; em Niterói e Maricá verificou-se uma entrada de volume considerável de rendas do petróleo nos últimos anos, assim como um crescimento demográfico acelerado neste último município. Esses fatores podem ser mais bem explorados por meio de ações sub-regionais e multiescalares, de forma a criar pontes entre a economia da capital, a complexidade da metrópole e as potencialidades e especialidades dessas sub-regiões.

Em termos econômicos, Volta Redonda-Barra Mansa e Macaé-Rio das Ostras apresentaram-se como aglomerações urbanas de segundo nível hierárquico no ERJ. A presença de percentuais elevados de vínculos com alta qualificação e a capacidade produtiva instalada nessas regiões confirmou o papel histórico dessas aglomerações no desenvolvimento industrial fluminense. Porém, a posição de comando nesses casos ainda é restrita aos limites geográficos da área imediata de influência, com uma cadeia produtiva pouco encadeada e que pouco dialoga com outras aglomerações do estado.

No caso de Macaé-Rio das Ostras, especificamente, ela se mantém determinante para a economia regional fluminense como um todo. Mas, se a lógica de funcionamento do complexo econômico associado às cadeias de P&G é um importante fator de explicação dessa dinâmica, a busca por uma diversificação menos dependente do petróleo anda lado a lado com o debate sobre a urgência de construir encadeamentos para o adensamento produtivo e regional dentro da própria cadeia. Os indicadores analisados no estudo demonstraram, inclusive, que os valores gerados pelas receitas públicas patrimoniais associadas ao petróleo não necessariamente são acompanhados pela geração de empregos, especialmente aqueles mais especializados e qualificados (SEPLAG, 2022).

O fato é que a economia de boa parte das centralidades e regiões fluminenses ainda se pauta em setores específicos e com forte uso e consumo de recursos naturais. Por outro lado, mesmo nessas atividades intensivas em recursos primários, se combinadas a fortes encadeamentos produtivos, elas podem gerar novas oportunidades para o desenvolvimento de outras cadeias alternativas ao próprio setor de extração de óleo e gás.

O baixo adensamento demográfico do Noroeste, e boa parte da Serrana, deveriam ser tratados a partir de questões relativas à qualificação da mão de obra e de incentivo ao incremento tecnológico para agregação de valor às cadeias produtivas locais. Essas regiões de menores dinamismos demográfico e econômico, por sua vez, podem ser transformadas em regiões geradoras/protetoras de ativos ambientais. A presença de vazios espaciais, baixa pressão urbana e baixa desigualdade social são atributos positivos em direção a uma inversão em termos de uso do solo. Uma agricultura familiar de baixo carbono e a ampliação dos sistemas agroflorestais podem promover a recuperação dessas regiões e das bacias hidrográficas dos mananciais hídricos do estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto das políticas de desenvolvimento regional do ERJ, no qual o PEDES é um instrumento provocador, uma questão central é recolocada: como estabelecer arranjos colaborativos em torno de governanças territoriais para a formulação de políticas de desenvolvimento regional?

Defendemos ao longo do artigo que a escala regional deve ser vista como um norte estratégico para o planejamento territorial, particularmente quando se busca políticas de desenvolvimento frente a cenários de crise fiscal. Regionalizar, nesse contexto, significa assumir a escala regional como condicionante de políticas de desenvolvimento. Planejar o território, então, implica sistematizar as diversas territorialidades organizadas regionalmente, identificando tanto os processos cooperativos quanto os conflitivos, e intervindo sobre eles. As territorialidades, por sua vez, são produzidas por atores em movimento, por agentes que se articulam em redes estruturadas por técnicas, bens e informações.

Esse processo é particularmente complexo porque exige integrar na análise diferentes temporalidades, envolvendo diálogos e conflitos entre os atores e territórios. Por conta desse desafio, o Estado é um agente essencial devido a sua competência de mobilizar recursos em múltiplas escalas, agregar forças sociais em torno de interesses comuns e lidar com divergências e contradições. No entanto, sua atual incapacidade financeira e política de promover metas estruturais reforça a dinâmica temporal do imediatismo na gestão pública, bloqueando a perspectiva territorial do planejamento sob limites impostos por regimes de austeridade fiscal.

Nesse processo, o planejamento, tradicionalmente visto como uma ferramenta de transformação e projeção de futuros, torna-se parte dos arranjos estratégicos do presente, correndo o risco de ser capturado por interesses que perpetuam a desigualdade social. Por outro lado, entendemos que cidades e regiões não são meros receptores passivos das forças globalizantes, mas espaços ativos de resistência e produção de novos significados. Dessa forma, o planejamento territorial deve buscar um equilíbrio entre as exigências do mercado e as dinâmicas sociais, articulando diferentes escalas e temporalidades para promover o desenvolvimento de maneira equitativa e sustentável.

Nesse trabalho consideramos indispensável estabelecer a escala regional como estratégica para políticas de desenvolvimento, reforçando-a como posicionamento político frente à imposição de métricas financeiras e exclusivamente econômicas para se pensar a gestão do território.

Esse exercício de pensar as regionalizações a partir de centralidades urbanas auxilia a problematizar estudos e pesquisas recentes que indicam, por exemplo, que no cenário nacional, se observa um processo de desconcentração demográfica impulsionado por uma reorganização socioespacial das atividades produtivas, sejam elas impulsionadas pelo processo de desconcentração-concentrada de atividades industriais, sejam pela expansão das fronteiras agropecuária e extração mineral (Simões *et. al*, 2010; Diniz; Mendes, 2023).

Pelos nossos resultados, diferentemente do cenário nacional, no ERJ essa desconcentração tem sido promovida mais pelas dinâmicas dos setores de serviços e mercado imobiliário/especulativo, e menos por uma possível retomada da industrialização fluminense.

O uso conceitual da Inteligência Territorial nos auxiliou na construção metodológica das centralidades, permitindo uma melhor compreensão das dinâmicas regionais do estado e sua estrutura produtiva. É fundamental que a gestão pública tenha condições de estimar cenários e apontar diretrizes para uma futura proposta de reorganização produtiva pautada numa nova configuração regional, menos concentrada e mais policêntrica (Dominguez, Egler, Regatto, 2015).

Diante desse quadro, fica claro que a esfera estadual é elemento indispensável à solução das questões territoriais, principalmente em escala regional. Da mesma forma, uma abordagem multiescalar deve conseguir diagnosticar problemas nos diferentes níveis de complexidade e de relações de produção, assim como identificar “as esferas de poder

pertinentes àquele problema específico e possibilitar arranjos políticos e coalizões de poder e decisão estratégica” (Brandão, 2014, p. 216).

A proposta de uma nova regionalização, por sua vez, posiciona o planejamento territorial diante do seu real interlocutor, a sociedade. Abre-se, em conjuntura de austeridade fiscal, uma nova agenda estratégica no contexto do desenvolvimento fluminense, agora alinhada aos novos desafios socioeconômicos, ambientais e tecnológicos.

REFERÊNCIAS

ABDAL, Alexandre Torres-Freire; CALLIL, Victor. Rethinking sectoral typologies: A classification of activity according to knowledge and technological intensity. **RAI Revista de Administração e Inovação**, [S. l.], n. 13, p. 232–241, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/108038>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BORBÉLY, D. **Competition among cohesion and accession countries**: comparative analysis of specialization within the EU market. Wuppertal: EIIW. Discussion Paper, n. 122, 2004. Disponível em: https://welfens.wiwi.uni-wuppertal.de/fileadmin/welfens/daten/EIIW_Disbeitraege/disbei_122.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi7mdqCqLmLaxVSqpUCHd3iEZQQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fportalantigo.ipea.gov.br%2Fagencia%2Fimages%2Fstories%2FPDFs%2Flivros%2Flivros%2Flivro_governos_estaduais.pdf&usg=AOvVaw3jTVjS7OJROOdflDIGKaxu&opi=89978449. Acesso em: 10 fev. 2025.

_____; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L.C.Q. **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 1. ed., 2018. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewji8sGZqLmLaxW8qZUCHbYQJ3AQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetropoles.net.br%2Farquivos%2Fbiblioteca%2Fabook_file%2Fescalas_espaciais2018.pdf&usg=AOvVaw1cDD2j79tGfZGDqcRZWYke&opi=89978449. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRENNER, Neil. Perguntas abertas sobre o reescalamento de Estado. In: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L.C.Q. (org.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 1. ed., 2018, p.107-139.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiH4oq5qLmLAXUeiJUCHbMDygQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetropoles.net.br%2Farquivos%2Fbiblioteca%2Fabook_file%2Fescalas_espaciais2018.pdf&usg=AOvVaw1cDD2j79tGfZGDqcRZWYke&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

CRUZ, Bruno de Oliveira et al. **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. IPEA, 2011. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3008>. Acesso em: 10 fev. 2025.

DAMACENO, Leandro. **Crise e Gestão das Finanças Públicas Estaduais: a Implementação do Novo Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 23, p. 181–212, 2022. DOI: 10.12957/cdf.2022.71468. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/71468> Acesso em: 30 jan. 2025.

DINIZ, Clélio Campolina; MENDES, Philipe Scherrer. Tendências Regionais da Indústria Brasileira no Século XXI. In: **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia Aparecida; NETO, João Mendes da Rocha (orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2023, p.217-253. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiworTPqLmLAXUoppUCHSRXJBwQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F12103%2F1%2FDesenvolvimento_Cap.6.pdf&usg=AOvVaw34hw5tk8BIRncnl9exy7ec&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

DOMINGUEZ, Marcos; EGLER, Claudio; REGATTO, André. **Dinâmica territorial e a estruturação espacial do estado do Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 8, jul-dez, p. 11–22, 2015. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi62bLlqLmLAXV_ppUCHdCBFykQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.e-publicacoes.uerj.br%2Fcdf%2Farticle%2Fdownload%2F26557%2F19615%2F87566&usg=AOvVaw16aaYt4Rw5v6pC1x9m0uab&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

EGLER *et al.* **Centralidade, competitividade e governança das cidades médias do Brasil**. Boletim Campineiro de Geografia, v. 14, n. 2, p. 263-284, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-campineiro/issue/view/223> Acesso em: 10 fev. 2025.

GARCÍA-MADURGA, Miguel-Ángel; GRILLÓ-MÉNDEZ, Ana Julia; ESTEBAN-NAVARRO, Miguel Ángel. **Territorial Intelligence, a Collective Challenge for Sustainable Development: A Scoping Review**. Social Sciences, v. 9, n. 7, jul., p. 126, 2020.

IBGE. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. 2ªed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8>

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15782-arranjos-populacionais-e-concentracoes-urbanas-do-brasil.html?usg=AOvVaw1JAdHCst4WTfHfXh8Xp3Ms&opi=89978449> Acesso em: 10 fev. 2025.

_____. **Regiões de influência das cidades**, 2018. Coordenação de Geografia. IBGE: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj-xrXXqbmLAXU1q5UCHdrXH2cQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ibge.gov.br%2Fgeociencias%2Forganizacao-do-territorio%2Fregoes-e-fluxos-geograficos%2F15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html&usg=AOvVaw08b9HIFa-DH8W8-8IDgIcF&opi=89978449> Acesso em: 10 fev. 2025.

JESSOP, Bob; BRENNER, Neil; JONES, Martin. **Teorizando as relações socioespaciais**. GEOgraphia, v.19, n.41, set./dez, 2017, p.107-119. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi2rpXuqbmLAXXFpZUCHZX_A7YQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.observatoriodasmetropoles.net.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F06%2FEspa%25C3%25A7os-da-Urbaniza%25C3%25A7%25C3%25A3o-Estudos-em-Teoria-Cr%25C3%25ADtica-Urbana.pdf&usg=AOvVaw3hU8mSJwP4gCLARhVDli7t&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiQxdKDqrmLAXUJIUCHWsPOtEQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Ffpabramo.org.br%2Fcsbh%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F3%2F2020%2F10%2FDOC_0013-2.pdf&usg=AOvVaw061_3U-PxgEO9_7Nywy85D&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

_____; SOUZA, M. B. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais. In: BRANDÃO, C.A; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Escala espaciais, reescalamentos e estatalidades: Lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital, 2018, p. 361-397. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjErZqYqrmLAXWHppUCHVKzOzkQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetropoles.net.br%2Farquivos%2Fbiblioteca%2Fabook_file%2Fescalas_espaciais2018.pdf&usg=AOvVaw1cDD2j79tGfZGDqcRZWYke&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

LEMOS, Mauro Borges et al. **A nova geografia econômica do Brasil**: uma proposta de regionalização com base nos polos econômicos e suas áreas de influência. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2000. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjNmY6pqrmLAXWCpJUCHWLtAngQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fee%2Fa%2F5rHPNxrcRzqX9Jm7GCfWyfp%2F%3Fformat%3Dpdf%26lang%3Dpt&usg=AOvVaw1WZ9fWyzHomvu7cs41U178&opi=89978449> Acesso em: 10 fev. 2025.

OECD, Organization For Economic Cooperation And Development. **Structural Adjustment and Economic Performance**. Paris: OECD, 1987. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj1tKu5qrmLAXWplpUCHSCDMwUQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fcontent%2Fdam%2Foecd%2Fen%2Fpublications%2Freports%2F1987%2F12%2Foecd-observer-volume-1987-issue-6_g1g341cc%2Fobserver-v1987-6-en.pdf&usg=AOvVaw34nDMtImFW3TW-qN_CDqKA&opi=89978449

Acesso em: 10 fev. 2025.

PURCELL, Thomas; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. **Value-rent-finance**. Progress in Human Geography, v. 20, n.10, 2019, p.1-20. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewijht_KqrmLAXXXqZUCHWQ0MWcQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fopenaccess.uoc.edu%2Fbitstream%2F10609%2F99623%2F1%2Fvalue_rent_finance.pdf&usg=AOvVaw1HwoYUzR2vflHPcJklysyZ&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, Ana. O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 21-35.

Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiizPrbqrmLAXWwpZUCHRUDB3EQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ufba.br%2Fbitstream%2Fri%2F34855%2F1%2Fo-urbano-e-o-regional-no-Brasil-contemporaneo-RI.pdf&usg=AOvVaw2YDuA3lYmk0hKwzMUDtDaf&opi=89978449> Acesso em: 10 fev. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Nota Técnica nº 003/2022/SUBPLE - Centralidades**. Rio de Janeiro, outubro de 2022. Disponível em:

<https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-003.2022.SUBPLE-Centralidades.pdf>

Acesso em: 10 fev. 2025.

SIMÕES, Rodrigo. **Métodos de análise regional e urbana**: diagnóstico aplicado ao planejamento. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG. 2005. (Texto para Discussão, n. 259) Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiA6MiYq7mLAXXrr5UCHf_dAe0QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cedeplar.ufmg.br%2Fpesquisas%2Ftd%2FTD%2520259.pdf&usg=AOvVaw1rXFGtXkU2o2Fy4iTs2SFs&opi=89978449 Acesso em: 10 fev. 2025.

SIMÕES, Rodrigo et. al. **Centralidades e hierarquia urbana em minas gerais: uma visão prospectiva**. In: Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira, CEDEPLAR, UFMG, 2010. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjCm8eoq7mLAXUlsPUCHQ7uEfKQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fideas.repec.org%2Fh%2Fcdp%2Fdiam10%2F038.html&usg=AOvVaw05vW7PnCnq0o8U9xQzneU4&opi=89978449> Acesso em: 10 fev. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

REGIONALIZAÇÃO, COMISSÃO INTERGESTORES REGIONAL (CIR) E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE (CIS): A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA I DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE 2009 A 2022

REGIONALIZATION, REGIONAL INTERMANAGERS COMMISSION (CIR) AND INTERMUNICIPAL HEALTH CONSORTIUM (CIS): THE EXPERIENCE OF THE METROPOLITAN I REGION OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO, FROM 2009 TO 2022

Patricia Vanda dos Santos Rocha

 <https://orcid.org/0000-0003-4571-2127>

Correspondência: patvanda@gmail.com

Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro – SES/RJ – Brasil.

Márcia Silveira Ney

 <https://orcid.org/0000-0002-3262-565X>

Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro – IMS/UERJ - Rio de Janeiro – Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89506

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O estado do Rio de Janeiro possui nove regiões de saúde. A região Metropolitana I é composta por 12 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Seropédica. A região possui um Consórcio Intermunicipal de Saúde, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (CISBAF). O processo de regionalização iniciado em 2009, a Secretaria de Estado de Saúde não realizou diálogos com o consórcio no sentido de se apropriar das propostas e projetos em vigência. O objetivo do trabalho foi descrever as relações da Comissão Intergestores Regional (CIR) da Região de Saúde Metropolitana I e o Consórcio Intermunicipal da Baixada Fluminense (CISBAF). Verificou-se que no ano de 2023, por meio da Deliberação CIB/RJ nº 7.974, ocorreu a atualização do Regimento Interno das CIR, em que os Consórcios possuem direito a voz, mas sem direito a pactuação. O estudo enfatiza a importância que as estruturas da SES estejam alinhadas com a proposta da regionalização onde a CIR, como a governança regional, seja priorizada como fomentadora de discussões nos processos e propostas no âmbito da SES assim como a inclusão do consórcio nas discussões.

Palavras-chave: Regionalização. Comissão Intergestores Regional. Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense. Região de Saúde Metropolitana I. Estado do Rio de Janeiro

ABSTRACT

The state of Rio de Janeiro has nine health regions. The Metropolitan I region is made up of 12 municipalities: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados, Rio de Janeiro, São João de Meriti and Seropédica. The region has an Intermunicipal Health Consortium, the Baixada Fluminense Intermunicipal Health Consortium (CISBAF). The regionalization process started in 2009, the State Department of Health did not hold dialogues with the consortium in order to take ownership of the current proposals and projects. The objective of the work was to describe the relationships between the Regional Intermanagers Commission (CIR) of the Metropolitan Health Region I and the Intermunicipal Consortium of Baixada Fluminense (CISBAF). It was found that in the year 2023, through CIB/RJ Deliberation No. 7.974, the CIR Internal Regulations were updated, in which the Consortia have the right to voice, but without the right to agreement. The study emphasizes the importance that the SES structures are aligned with the regionalization proposal where the CIR, like regional governance, is prioritized as a promoter of discussions in the processes and proposals within the scope of the SES as well as the inclusion of the consortium in the discussions.

Keywords: Regionalization. Regional Intermanagers Commission. Baixada Fluminense Intermunicipal Health consortium. Metropolitan Health Region I. State of Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2009, a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ) instituiu o processo de regionalização através da realização de oficinas regionais para reconhecimento das regiões de saúde. Por meio do Decreto nº 7.508/2011, o Colegiado de Gestão Regional (CGR) é substituído pela Comissão Intergestores Regional (CIR), que é a instância de negociação intergovernamental responsável por pactuar a organização e funcionamento das ações e serviços de saúde no âmbito regional.

O estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios, e nove regiões de saúde: Metropolitana I, Baía da Ilha Grande, Metropolitana II, Baixada Litorânea, Centro-Sul, Médio Paraíba, Serrana, Norte e Noroeste (Deliberação CIB nº 1.452, de 9 de novembro de 2011).

A região de saúde Metropolitana I é composta por 12 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Seropédica.

A região possui um Consórcio Intermunicipal de Saúde, que é o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (CISBAF). Sua criação ocorreu no ano

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

de 2000. O consórcio representa 11 municípios da Baixada Fluminense, que também fazem parte da região de saúde Metropolitana I junto com o município do Rio de Janeiro.

O consórcio surgiu como instrumento na organização regional das políticas de saúde, a partir da NOB/96 e demais documentos ministeriais, prevista na Lei nº 8.080/1990, no artigo 10º. Apesar de a legislação prever o consorciamento entre municípios, a partir da década de 1990, algumas regiões do país realizaram a formação de consórcios intermunicipais de saúde.

Com a coordenação do processo de regionalização, desde 2009 a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro não realizou diálogos com o consórcio intermunicipal da Baixada Fluminense (CISBAF), no sentido de se apropriar da discussão sobre os municípios da região, propostas e projetos em vigência. Assim, determinados conflitos foram percebidos.

O objeto da pesquisa consiste em analisar as relações da Comissão Intergestores Regional (CIR) da Região de Saúde Metropolitana I do estado do Rio de Janeiro e o Consórcio Intermunicipal da Baixada Fluminense (CISBAF).

2 REGIONALIZAÇÃO E CONSÓRCIOS

Em 26 de janeiro de 2001, o Ministério da Saúde publicou a Portaria GM/MS nº 95, que edita a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), com o objetivo de aprofundar a regionalização como forma de “promover maior equidade na alocação de recursos e no acesso da população às ações e serviços de saúde em todos os níveis de atenção” (Brasil, 2001, p. 14).

A regionalização é um dos princípios doutrinários do SUS, é o eixo estruturante que organiza a descentralização das ações e serviços de saúde. O processo de regionalização compreende uma base territorial e populacional – região de saúde, com o intuito de promover a integralidade do cuidado, a otimização de recursos e racionalidade dos gastos, o estabelecimento de mecanismos de governança e a atuação do Estado orientada pela lógica dos interesses coletivos e do SUS no espaço regional.

Por meio da regionalização, a orientação da construção do SUS passa a ter como foco não mais o sistema municipal de saúde, mas sim o sistema regional de saúde. Desta forma, a priorização, as escolhas e soluções serão determinadas pelo espaço geográfico, ou território, ou seja, pela região de saúde (Cajueiro, 2019).

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

Porém a regionalização enfrenta desafios na sua efetivação, pois a grande maioria dos municípios da federação é pequena – dos 5.570 municípios, 68% têm população menor que 20 mil habitantes (IBGE, 2015). Com essa realidade, os municípios encontram dificuldades financeiras e tecnológicas e ainda dificuldades na integração e coordenação das ações e serviços nos diferentes espaços geográficos e, conseqüentemente, diferenças na gestão, no atendimento de necessidades e demandas da população com qualidade e custos adequados (Flexa; Barbastefano, 2020 *apud* CONASS, 2015).

Os desafios se refletem sobretudo nos municípios pequenos, na provisão de uma assistência integral à saúde, refletindo diretamente no atendimento de sua população e na manutenção destes serviços. Dessa forma, acentuam o aumento das disparidades locais e regionais e ainda o enfraquecimento do papel do estado na coordenação da política de saúde. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) surgem como uma estratégia, principalmente para a provisão de serviços.

A formação dos consórcios está presente na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), no seu art. 10, estabelece que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e serviços de saúde que lhe correspondam”. No Art. 18, inciso III, está expressa a competência municipal para “formar consórcios administrativos intermunicipais” e a Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, em seu artigo 3º, define que “os municípios poderão estabelecer consórcios para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos...” (Rocha, 2004, p. 38).

A instituição de consórcios remonta ao ano de 1891, na 1ª Constituição Federal (CF), como contrato entre os entes; em 1937, previa os consórcios como pessoas jurídicas de direito público; no ano de 1967, na 5ª CF, estabeleceu que os consórcios são meros pactos de colaboração, sem personalidade jurídica. Na década de 80, a CF 1988, em seu artigo 25 §3º, estabelecia que os “estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988, p. 30). Com a vigência da emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o Artigo 241 modificou sua redação e previu consórcios públicos e convênios de cooperação (Gomides, 2021, p. 49).

2.1 Espaços Regionais no âmbito da Região de Saúde Metropolitana I: Comissão Intergestores Regional e Consórcio Intermunicipal de Saúde

O estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios, e nove regiões de saúde: Metropolitana I, Baía da Ilha Grande, Metropolitana II, Baixada Litorânea, Centro-Sul, Médio Paraíba, Serrana, Norte e Noroeste (Deliberação CIB nº 1.452, de 9 de novembro de 2011).

A região Metropolitana do Rio de Janeiro, primeira região de governo do estado, foi instituída pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Para fins de planejamento em saúde, foi dividida em região Metropolitana I e região Metropolitana II, em 2001, no primeiro Plano Diretor de Regionalização da Saúde (PDR). A divisão seguiu as orientações da NOAS/2001, em função do grande contingente populacional e da capacidade instalada local.¹

Os municípios que compõem a região Metropolitana I estão representados na figura 1. A região Metropolitana I possui dois espaços regionais: a Comissão Intergestores Regional (CIR), que por meio do Decreto 7.508/2011,² em que o Colegiado de Gestão Regional (CGR) passa a ser chamado de Comissão Intergestores Regional (CIR). O referido Decreto orienta a constituição de redes regionalizadas e define as regiões de saúde como espaços privilegiados para integração dos serviços de saúde. Define o papel das Comissões Intergestores Regionais (CIR) como instâncias de articulação/pactuação consensual entre os gestores municipais. As comissões intergestores regionais são espaços de cogestão, de âmbito regional, criando um canal permanente e contínuo de negociação e decisão entre os municípios e o estado, legitimando um espaço importante de relação preenchendo um “vazio” na governança regional (Giovanella; Santos, 2014, p. 624).

E o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (CISBAF), criado em fevereiro de 2000, com discussões para a implantação em 1999, com apoio de parlamentares e da Associação de Secretários Municipais de Saúde da Baixada Fluminense. (Lima *et al.*, 2020).

Com apoio do Núcleo Superior de Estudo Governamentais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NUSEG/UERJ), criou-se uma sociedade civil de direito

¹<https://www.saude.rj.gov.br/planejamento-em-saude/regioes-de-saude/planejamento-regional-integrado>

²Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

público, denominada de Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense, com os seguintes municípios: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Japeri, Itaguaí, Queimados, Magé, Nilópolis, Guapimirim, Paracambi e Mangaratiba. A composição do consórcio contou com municípios vizinhos. A estrutura do consórcio era composta por comitê de prefeitos, sendo eleitos com mandato de um ano, um comitê técnico de secretários municipais de Saúde e uma equipe administrativa (Schneider, 2001).

Em fevereiro de 2000, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (CISBAF) tornou-se uma autarquia interfederativa municipal que pertence a 11 municípios da Região da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica). Possui Estatuto e Regimento Interno próprios.

Figura 1: Mapa da região de saúde Metropolitana I



Fonte: Secretaria de Estado de Saúde, SES/RJ.

3 MATERIAL E MÉTODOS

Consiste em uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental sobre regionalização, Consórcio Intermunicipal de Saúde, Comissão Intergestores Regional e Secretaria de Estado de Saúde. O estudo utilizou como recorte temporal o período compreendido entre os anos de 2009 até 2022.

A pesquisa foi organizada após uma seleção de artigos científicos e documentos oficiais no âmbito da Secretaria de Estado do Rio de Janeiro e Ministério da Saúde, além de dados específicos do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense, seguindo as seguintes etapas: Levantamento bibliográfico através da busca na literatura,

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

utilizando a plataforma BVS com os seguintes descritores de busca: “Regionalização” “Comissão Intergestores Regional” e “Consórcio Intermunicipal de Saúde”. Foram selecionados artigos completos na língua portuguesa no período de 2009 a 2021. A segunda fase compreendeu uma seleção de documentos públicos disponíveis nos *sites* governamentais, como normativas, legislação, portarias, projetos de lei no âmbito da SES RJ. Também foram selecionadas e organizadas as atas das reuniões ocorridas no período de 2009 a 2022 da CIR e CGR. Os bancos públicos disponibilizados pelo governo do estado do Rio de Janeiro, tais como TABNET e IBGE também serviram de referencial para a obtenção dos dados secundários. Após a etapa de coleta, os registros foram contextualizados e colocados em um arquivo utilizando uma planilha de *Excel* para proceder à análise dos dados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Desde 2013, por meio da discussão do Plano Regional 2013-2016, a região Metropolitana I chama atenção para necessidade de discutir os dois espaços de gestão, muito em função da não presença dos gestores na CIR M1. Infelizmente, as ações do plano não foram realizadas, que consistiam em realizar seminários para debater os papéis da CIR e do CISBAF, principalmente pela similaridade de atividades semelhante na época CGR, tais como: reuniões com os gestores municipais de saúde, câmara técnica, grupo de trabalho e ainda gerenciava o SAMU e realizar oficina para construir estratégias de fortalecimento da CIR.

Lima *et al.* (2020, p. 34) apontam em seu estudo uma “relação frágil” entre consórcio e CIR Metropolitana I, na qual o CISBAF se sobrepõe à comissão com espaço de decisão dos gestores municipais da saúde. A composição da CIR Metro I inclui o município do Rio de Janeiro – portanto, a capital do Estado – e o CISBAF torna-se uma instância de maior importância e reconhecimento pela Baixada Fluminense. Segundo o estudo, a diferença de composição da CIR e do CISBAF é vista como um fator complicador nas relações. Fato importante levantado no estudo é a existência do consórcio como instância regional antes do CGR, atual CIR. No caso da SES, existe resistência em ambos os lados (SES e CISBAF) e disputa constante pelas decisões políticas e direcionamentos da região. O estudo evidencia que, nessa disputa, o Consórcio, que reúne secretários e prefeitos, acaba predominando.

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

Algumas orientações dos secretários de estado de Saúde nas gestões visavam algumas estratégias para otimizar as agendas, mas nada que normatizasse o espaço do consórcio no desenho da regionalização na SES/RJ. Sabemos, porém, que as decisões de saúde da região perpassam outros espaços de negociação e atores para além dos formalmente representados na CIR e que os interesses extrapolam o espaço da CIR e muitas das vezes não são levados para discussão (Albuquerque *et al.*, 2018).

Albuquerque *et al.* (2018) atentam para que a cooperação e a coordenação regional do SUS estão para além do plano intergovernamental e da composição da CIR. São processos que se desenvolvem e fundamentam a ação de diferentes atores como profissionais, usuários, consórcios etc. Nesse sentido, como coordenação interfederativa, é necessário que o gestor estadual defina as bases para que as CIR desempenhem seu papel de governança regional, entendendo o papel e lugar de cada ator e agregando nas discussões regionais.

A Representação do nível central da SES/RJ na CIR e da Secretaria Executiva da CIR da região Metropolitana I, buscaram estratégias de inclusão do consórcio nas discussões da Comissão. Conforme tabela abaixo, a participação do CISBAF nas reuniões da CIR iniciou-se no ano de 2014. É fato que partir do ano de 2020, com a pandemia do Covid-19, as reuniões passaram acontecer de forma *on-line*, observa-se que, nos anos de 2020 e 2021, a participação do consórcio foi bem expressiva e estando em todas as reuniões no ano de 2021. Destaca-se a mudança de gestão da SES/RJ que influenciou o entendimento e a condução do trabalho e a relação institucional do consórcio e a CIR.

Tabela 1 - Presença do Consórcio Intermunicipal nas reuniões CIR Metropolitana I - 2009 a 2022

Ano	Número de reuniões CIR	Número de participação Consórcio na reunião CIR M1
2014	11	2
2017	11	6
2018	9	6
2019	12	3
2020	11	7
2021	12	12
2022	13	10

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo, 2023.

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

Embora, no ano de 2015, a SES/RJ tenha realizado o I Seminário sobre Consórcios Intermunicipais de Saúde, incluindo na agenda da secretaria o incentivo na formação de consórcios nas regiões que ainda não o tinham, entendemos que a gestão da SES/RJ abre um diálogo importante sobre esses dispositivos.

Quadro 1: Pautas apresentadas na CIR referentes ao Consórcio e solicitação de pautas realizadas pelo CISBAF

(continua)

Ano	Apresentação de pauta nas Reuniões ordinárias da CIR M1	Solicitação de pauta por	Pauta apresentada	Justificativa da pauta	Status
2014	4ª Reunião	Consórcio	Projeto de expansão e qualificação da AB na Baixada Fluminense	Para SES/RJ a pauta vem de encontro com as ações programadas pelo planejamento regional referente AB no estado.	Apresentação
	8ª Reunião		Financiamento SAMU Baixada Fluminense – apresentação da proposta para solicitação do cofinanciamento estadual.	Exposição da aplicação do recurso para central regional SAMU Baixada tendo em vista a Habilitação da Central regional.	Apresentação
2015	2ª Reunião	SES/RJ	GT Consórcio	Formação de GT de caráter provisório para fomento de discussão nas regiões de saúde do estado que possuem consórcio e incentivo e contribuição para região que não tem consórcio formado. Pactuação de representante titular e suplente da região e do consórcio.	Não retornou a pauta para pactuação.
	5ª Reunião		I Seminário Estadual de Consórcios de Saúde no ERJ.	Informe sobre o evento e inscrições.	Informe
2017	1ª Reunião	Consórcio	Ações regionalizadas dos serviços da Baixada Fluminense.	Agenda de propostas dos municípios da Baixada Fluminense para ser encaminhado ao Ministério da Saúde.	Pactuação
	3ª reunião	SES/RJ	Reunião paralela com o CISBAF	Reuniões conjuntas CIR e consórcio nas regiões	Informe
	6ª Reunião	Consórcio	Projeto de redução de filas de espera para realização de exames diagnósticos de mama	Projeto para encontrar solução regional para deficiência do atendimento de	Informe

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

			e próstata na Baixada Fluminense.	alguns exames na atenção básica. As linhas principais definidas como gargalos pelo Grupo de Gestores foram: Oncologia; “Escopias” (endoscopia, colonoscopia...); Oftalmologia e Cardiovascular. A pactuação em CIR é estratégia para avanço do processo	
	9ª Reunião	Consórcio	Contratualização com o CISBAF	Contratualização de serviços pelo consórcio. A pauta foi direcionada para reunião com a SAECA, GT de Planejamento e Consórcio.	Pactuação
	10ª Reunião	SES/RJ	Contratualização com o CISBAF	A pauta informa que a proposta necessita de esclarecimentos por parte da área técnica da SES/RJ.	Informe
2019	8ª Reunião	SMS Nova Iguaçu	Implementação da regulação de pacientes críticos entre unidades na região da Baixada Fluminense (central vaga zero)	Pauta solicitada para implementação de serviço e futura solicitação de habilitação.	Pactuação
	12ª Reunião	SES/RJ	Atualização da grade de referência SAMU Baixada Fluminense.	Atualização da grade.	Pactuação
2020	5ª Reunião	SMS Nova Iguaçu	Apresentação rotina de óbito domiciliar por equipe SAMU, baseado no documento manejo clínico de corpos no contexto da COVID 19	Pauta discutida com a presença do consórcio que também gerencia o SAMU regional (Baixada Fluminense), onde dialogou sobre as situações atendidas referentes ao óbito domiciliar.	Apresentação
2021	9ª Reunião	SMS Nova Iguaçu	Solicitação de Apoio financeiro estadual segundo Delib CIB/RJ nº 6.654/2021		Informe
		SES/RJ	Pactuação do grupo técnico regional para discutir e implementar o serviço de certificação de óbito que compõe a rede regional de certificação de óbito do ERJ.	Pauta solicitada pela SUBVAPS - Vigilância em Saúde por meio da Deliberação CIB nº 6.483 de 12 de agosto de 2021.	Pactuação

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

2022	2ª Reunião	SES/RJ	Atualização grade de referência SAMU.	Integra o Plano Regional da Rede RUE	Pactuação
	5ª Reunião	Grupo de trabalho regional	Proposta de organização do serviço regional de certificação de óbitos com sede no CISBAF	Pactuação da sede para o serviço de certificação de óbito que compõe a rede regional de certificação de óbito do ERJ.	Pactuação
	6ª Reunião	Consórcio	Fórum sobre Consórcios na ALERJ.	Divulgação do evento	Informe
	8ª Reunião	Consórcio	Cursos oferecidos pela plataforma NEP/CISBAF na modalidade EAD.	Divulgação da plataforma e cursos.	Apresentação

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo, 2023.

O Quadro 1 mostra as solicitações de pautas pelo consórcio e temas referentes ao consórcio, observa-se que o CISBAF, no ano de 2014 e início de 2015, realizou solicitação de pauta, principalmente para pactuação. Foi acertado, posteriormente, que a solicitação de pauta seria pelo gestor municipal na figura do responsável pelo conselho técnico ou o gestor municipal do município sede do consórcio. Na ocasião entendemos que o gestor do município-sede deverá encaminhar a solicitação de pauta referente ao consórcio. As solicitações de pautas do CISBAF para CIR seguem primeiramente a análise e são deliberadas em sua plenária de prefeitos e conselho técnico, como foi a proposta de organização do serviço regional de certificação de óbitos na RM1, com sede no CISBAF, para então seguir para a CIR. Algumas das pautas apresentadas seguem para CIR como uma estratégia de avanço no pleito, sobretudo quando são encaminhadas para o Ministério da Saúde.

As solicitações de pautas relacionadas ao CISBAF, demonstra a importância do consórcio na região, a exemplo das pactuações da grade de referência do SAMU Baixada Fluminense da Rede de Urgência e Emergência, a proposta de organização do serviço regional de certificação de óbitos na região da Baixada Fluminense

As regiões de saúde do estado estão estruturando seus consórcios e futuramente irão desenvolver e mobilizar interesses em prol de estratégias para as necessidades de seus municípios consorciados e com a participação da SES/RJ por meio da Lei nº 9.447/2021³.

³Lei nº 9.447/2021, que autoriza o Poder Executivo a participar de consórcios intermunicipais de saúde e desenvolvimento em regime de gestão associada.

A SES/RJ por meio da Resolução nº 2.697, de 2 de março de 2023, instituiu grupo de trabalho para fomento dos consórcios públicos como instrumento de gestão regional das ações de média complexidade no estado do Rio de Janeiro. A composição do grupo de trabalho se dá pelo consórcio CISBAF, assessoria de regionalização e pelo gabinete.

Há pouco tempo, o Regimento interno da CIR – por meio da Deliberação CIR-Metropolitana I nº 43, de 29 de agosto de 2023, que pactua a Atualização do Regimento Interno das Comissões Intergestores Regionais do Estado do Rio De Janeiro (CIR), e Deliberação CIB/RJ nº 7.974, de 21 de setembro de 2023, com o mesmo objeto de pactuação – foi atualizado e inseriu no Capítulo V - Da organização e Funcionamento, na Seção I - Plenário, o Art. 19, segundo o qual os Consórcios Intermunicipais unifinalitários (de Saúde) ou multifinalitários (com uma área de Saúde) poderão participar das reuniões das CIR, por meio dois representantes, indicados formalmente pelos consórcios, de acordo com os municípios associados que compõem as regiões de saúde, tendo direito a voz, mas sem direito a pactuação, a deliberar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que o processo de regionalização iniciado no estado do Rio de Janeiro no ano de 2009 discutiu com os gestores municipais a conformação do desenho das regiões de saúde. Na região Metropolitana I, o Consórcio CISBAF já existia desde 2000. A SES/RJ não realizou diálogos, nem incluiu no debate da regionalização do estado os consórcios existentes. Com isso, iniciou-se uma relação fragilizada com o consórcio, que para os municípios da Baixada Fluminense era o apoio regional.

Ao longo do tempo, tentativas de estreitamento foram lançadas, como a participação da secretaria executiva nas reuniões com os gestores no consórcio, o que não obteve resultados devido à dificuldade de entendimento do papel de cada ator. A presença da secretaria executiva da CIR, no entendimento dos gestores nas reuniões do Consórcio, já denotava uma discussão prévia para a CIR. Sendo assim, os gestores não compareciam às reuniões da CIR.

Como estratégia de sensibilizar os gestores a participarem das reuniões na CIR e como forma de estreitar as relações institucionais, os representantes do nível central da SES/RJ e da secretaria executiva, ambos da CIR, convidaram o consórcio a participar, como ouvinte, nas plenárias da CIR. Apesar da relação frágil no início do processo, o

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

consórcio levava pautas para pactuação na CIR, como forma de dar visibilidade e fortalecer o pleito para envio ao Ministério da Saúde. Da mesma forma, as relações para apresentação de pautas e informes por parte do consórcio foram instituídas, com orientação do nível central que as pautas seriam solicitadas por gestor da região, uma vez que o consórcio não é ente federado. Assim, o gestor do município sede do consórcio faz a solicitação.

O conhecimento e amadurecimento do papel do Consórcio Intermunicipal de Saúde foi dando espaço à participação do CISBAF nas atividades no âmbito da CIR, como a discussão no Planejamento Regional, uma vez que ele possui diagnóstico da situação de seus municípios consorciados.

A Plenária CIR entende que ambos são espaços distintos, mas complementares no que diz respeito ao enfrentamento das necessidades da região

O estudo ressalta a importância da discussão e reorganização da regionalização no âmbito da SES/RJ, no sentido de incluir esses dispositivos regionais. Enfatizamos a importância de que todas as estruturas da SES estejam alinhadas com a proposta da regionalização na qual a CIR, como governança regional, seja priorizada como fomentadora e disparadora de discussões referentes aos processos e propostas no âmbito da SES/RJ.

Apesar da atualização do regimento interno das CIR, com a inclusão dos Consórcios Intermunicipais de Saúde na composição das comissões como ouvintes, ainda se faz necessário discutir na SES/RJ como coordenação interfederativa, responsável pela regionalização no estado um projeto que articula essas instâncias para além da participação nas CIR, principalmente em relação ao financiamento de projetos apresentados pelos consórcios. As diretrizes para o financiamento serão baseadas em qual diagnóstico? Em estudos do consórcio, no Planejamento Regional Integrado ou no Plano Estadual de Saúde? Serão submetidos às CIR? Cada região de saúde possui um perfil diferenciado e assim como consórcios são politicamente diferenciados, como a SES/RJ conduzirá a regionalização frente a estas questões?

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. V. *et al.* **Governança regional do sistema de saúde no Brasil: configurações de atores e papel das Comissões Intergovernamentais.** Ciência &

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

Saúde Coletiva [online], v. 23, n. 10, p. 3151-3161, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.13032018> Acesso em: 22 nov. 2022.

ALBUQUERQUE, M. V. **O enfoque regional na política de saúde brasileira (2001-2011): diretrizes nacionais e o processo de regionalização nos estados brasileiros.** 2013. Tese (Doutorado) - USP, Faculdade de Medicina, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-01042014-114150/publico/MarianaVercesideAlbuquerque.pdf> Acesso em: 27 out. 2022.

ANDRADE, S. K. V. *et al.* **Consórcio Público de Saúde no processo de regionalização: análise sob o enfoque da ação coletiva.** Physis: Revista de Saúde Coletiva [online], v. 32, n. 1, e320107, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312022320107> Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. **Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.** 2011^a Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7508.html Acesso em: 25 out.2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. Resolução nº 258, de 07 de janeiro de 1991. **Norma Operacional Básica.** Disponível em: http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20258_07_01_1991.pdf Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8080-19-setembro-1990-365093-normaatualizada-pl.pdf> Acesso em: 26 out.2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 545*, de 20 de maio de 1993. **Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica - SUS 01/93.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545_20_05_1993.html Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 2.203*, de 6 de novembro de 1996. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde.** Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/nobsus96.htm> Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 399*, de 22 de fevereiro de 2006. **Pacto pela Saúde 2006.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/PactosPelaVida_Vol1DiretOperDefesaSUS_eGestao.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Regionalização da assistência à saúde: aprofundando a descentralização com equidade no acesso.** Norma Operacional da Assistência à Saúde: NOAS-SUS 01/01 e Portaria MS/GM nº 95, de 26 de janeiro de 2001 e regulamentação complementar. Brasília: Ministério da

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

Saúde, 2001. Disponível em:

<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Noas%2001%20de%202001.pdf> Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretária de Políticas Públicas de saúde e de Avaliação. **O consórcio e a gestão municipal em saúde**. Brasília, 1997a.

CAJUEIRO, J. P. M. **O processo de regionalização do Sistema Único de Saúde no Brasil nos anos 2000: uma contribuição para o debate a partir do estudo da Região Metropolitana de Campinas**. 2019. Tese (Doutorado) – UNICAMP, Campinas-SP, 2019.

CONSÓRCIO INTERMUNCINIPAL DE SAÚDE DA BAIXADA FLUMINENSE. **Instrumento de Gestão Regional das Políticas Públicas de Saúde**. Disponível em: <https://cisbaf.org.br/> Acesso em: 10 ago.2022.

FLEXA, R. G. C.; BARBASTEFANO, R. G. **Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura**. Ciência & Saúde Coletiva [online], v. 25, n. 1, p. 325-338, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019> Acesso em: 16 out. 2022.

GADELHA, C. A. G.; MACHADO, C. V.; LIMA, L. D.; BAPTISTA, T. V. F. **Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento**. Ciência e Saúde Coletiva, v. 16, n. 6, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/38.pdf> Acesso em: 27out. 2022.

GOMIDES, E. F. C. **Estratégias e desafios dos consórcios intermunicipais de saúde: um estudo de caso comparativo dos CIS no estado do Paraná e o processo de consorciamento no estado de Goiás**. 2021. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.resbr.net.br/desafios-da-governanca/> Acessado em 20 jun 2023.

IBGE. **Coordenação de população e indicadores sociais**. Rio de Janeiro. 2020.90p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf> Acesso em: 28 nov 2022.

KUSCHNIR, R.; CHORNY, A. H. **Redes de atenção à saúde: contextualizando o debate**. Ciência & Saúde Coletiva [online], v. 15, n. 5, p. 2307-2316, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000500006>. Acesso em: 18 set. 2022.

LIMA, A. P. G. **Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde**. Cadernos de Saúde Pública [online], v. 16, n. 4, p. 985-996, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2000000400017> Acesso em: 21 ago. 2022.

LIMA, L. D.; ALBUQUERQUE, M. V.; SCATENA, J. H. G. **Quem governa e como se governam as regiões e redes de atenção à saúde no Brasil? Contribuições para o estudo da governança regional na saúde**. Novos Caminhos, n. 8. Pesquisa Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil. 2015. Disponível em: <http://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2016/02/Novos-Caminhos-8.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

LIMA, L. D.; QUEIROZ, L. F. N.; MACHADO, C. V.; VIANA, A. L.

Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. Ciência saúde coletiva [Internet], v. 17, n. 7, p. 1903-14, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000700030>.

LIMA, L. D. *et al.* **Relatório executivo: como se governam as redes de atenção à saúde? Condicionantes e desafios da governança regional do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: ENSP, Fiocruz, 2020. 60p. Disponível em:

https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/46118/4/Relat%3%b3rio%20Executivo_Pesquisa Acesso em: 22 nov. 2022.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. **Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais.** Ciência & Saúde Coletiva [online], v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019> Acesso em: 02 nov. 2022.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: Consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 173-220, 2000.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Atualização do Plano Diretor de Regionalização da Secretaria de Estado de Saúde 2012/2013.** Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzA0OQ%2C%2C> Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Deliberação CIB nº 1.452, de 9 de novembro de 2011. **Aprova as regiões de saúde que menciona abaixo.** Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/80-2011/novembro/1221-deliberacao-cib-no-1452-de-09-de-novembro-de-2011.html> Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Deliberação CIB nº 753, de 13 de novembro de 2009. **Aprova nova região de saúde que menciona.** Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/104-2009/novembro/593-deliberacao-cib-no-0753-de-13-de-novembro-de-2009.html?highlight=Wzc1M10=> Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Deliberação CIB-RJ nº 5.370, de 14 de junho de 2018a. **Pactuar a aprovação das macrorregiões de saúde no estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/579-2018-deliberacoes/junho/5926-deliberacao-cib-rj-n-5-370-de-14-de-junho-de-2019.html> Acesso em: 28 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Deliberação CIB-RJ nº 5.630**, de 13 de dezembro de 2018 – Pactuar a revogação da deliberação CIB-RJ nº 5.370 de 14 de junho de 2018. 2018c Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/585-2018-deliberacoes/dezembro/6190-deliberacao-cib-rj-n-5-630-de-13-de-dezembro-de-2018.html>. Acesso em: 28 nov. 2022.

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

RIO DE JANEIRO (Estado). Deliberação CIB-RJ nº 718, de 03 de setembro de 2009 - **Aprovar a descentralização de recursos financeiros, do Fundo Estadual de Saúde, diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, referentes ao incentivo destinado ao apoio da organização e funcionamento dos Colegiados de Gestão Regional (CGR), para os Municípios de Campos dos Goytacazes, Angra dos Reis, Três Rios, São João de Meriti, Niterói e Volta Redonda, provenientes da Portaria nº 2691/GM, de 19 de outubro de 2007, que dispõe que o valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais) por CGR, em parcela única.** Disponível em <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/102-2009/setembro/669-deliberacao-cib-no-0718-de-03-de-setembro-de-2009.html> Acesso em: 24 nov 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde **O processo de regionalização no estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/assessoria-de-regionalizacao/sobre-a-regionalizacao/2017/04/o-processo-de-regionalizacao-no-estado-do-rio-de-janeiro> Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. **Mapa político-administrativo com divisão por região de saúde, 2022.** Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/assessoria-de-regionalizacao/sobre-a-regionalizacao/2017/04/o-processo-de-regionalizacao-no-estado-do-rio-de-janeiro> Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. **Planejamento Integrado em Saúde. Regiões de Saúde Metropolitana I.** Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/planejamento-em-saude/regioes-de-saude/planejamento-regional-integrado> Acessado em: 30 out. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. **População residente estimada para o ano de 2021.** Disponível em: http://sistemas.saude.rj.gov.br/tabnetbd/dhx.exe?populacao/pop_populacao_estimada.def. Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. Deliberação CIB-RJ nº 648, de 05 de maio de 2009. **Constituir os Colegiados de Gestão Regional do estado do Rio de Janeiro mencionados abaixo.** Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/98-2009/maio/734-deliberacao-cib-no-0648-de-05-de-maio-de-2009-republicada.html/> Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. (Estado). Deliberação CIB nº 4.656, de 24 de agosto de 2017 - **Pactua a atualização do Regimento Interno das Comissões Intergestores Regionais do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/567-2017/agosto/5189-deliberacao-cib-n-4-656-de-24-de-agosto-de-2017.html>. Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. (Estado). Deliberação CIB-RJ nº 6.475, de 12 de agosto de 2021 – **Pactua a macrorregião de saúde do estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/deliberacoes-cib/736-2021/agosto/7200-deliberacao-cib-rj-n-6-475-de-12-de-agosto-de-2021.html>. Acesso em: 28 nov. 2022.

ARTIGO | Regionalização, Comissão Intergestores Regional (CIR) e Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS): a Experiência da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro, de 2009 a 2022

ROCHA, A. V. F. **Consórcios Intermunicipais: Complemento para a municipalização da saúde no Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2004.

RODRIGUES, P. H. de A.; SANTOS, I. S. **Saúde e cidadania – uma visão histórica e comparada do SUS**. 2ªed. São Paulo: Atheneu, 2010.

SANTOS, A. M.; GIOVANELLA, L. **Governança regional: Estratégia e disputa para gestão de saúde**. Revista de Saúde Pública [online], v. 48, n. 4, p. 622-631, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2014048005045> Acesso em: 18 set. 2022.

SCHNEIDER, A. **Os consórcios intermunicipais de saúde no estado do Rio de Janeiro**. Physis: Revista de Saúde Coletiva [online], v. 11, n. 2, p. 51-66, 2001 [Acessado 30 novembro 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312001000200004>.

SOUZA, R. R. **Construindo o SUS: a lógica do financiamento e o processo de divisão de responsabilidades entre as esferas de governo**. Dissertação (Mestrado) – IMS/UERJ, Rio de Janeiro. 2002.

STUCKENBRUCK, N. R. **Interesses públicos e privados na rede SUS de Petrópolis**. 2022. 87 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M. C.; BUGARIN, M. **Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos**. Revista Brasileira de Economia, v. 57, n. 1, p. 253-281, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402003000100011> Acesso em: 21 ago. 2022.

VIANA, A. L. A. *et al.* **Novas perspectivas para a regionalização da saúde. inspirado em perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 92-106, 2008. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/33079/2/NovasPerspectivas.pdf> Acesso em: 12 dez 2023

VIANA, A. L. A.; LIMA, L. D.; FERREIRA, M. P. **Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos Colegiados de Gestão Regional**. Ciência & Saúde Coletiva, v 15, n. 5, p. 2317-2326, 2010.

VIANA, A. L. A.; IOZZI, F. L. **Enfrentando desigualdades na saúde: impasses e dilemas do processo de regionalização no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, e00022519, 2019. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00022519>

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

INTERFACE ENTRE A GESTÃO DO DIREITO DE CONSTRUIR E A CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL FLUMINENSE

INTERFACE BETWEEN THE MANAGEMENT OF BUILDING RIGHTS AND THE CULTURAL HERITAGE FLUMINENSE

Edmar Augusto santos de Araujo Junior

 <https://orcid.org/0000-0002-9062-9173>

Correspondência: araujoedmar1@gmail.com

Pesquisador Pós-doutorado no Instituto de Política e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) / Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89494

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O tema deste artigo é a interface entre os instrumentos urbanísticos de gestão de direitos construtivos, previstos pelos Planos Diretores municipais, especificamente a Transferência do Direito de Construir (TDC) e as políticas de preservação e conservação de imóveis tombados pelo Instituto do patrimônio cultural do estado do Rio de Janeiro (INEPAC). Há um acervo considerável de bens tombados pela esfera estadual fluminense necessitando de uma política pública articulada e integrada ao âmbito municipal para viabilizar a conservação desse estoque patrimonial. O objetivo é apresentar um desenho metodológico de aplicação da TDC com a finalidade de conservação do patrimônio cultural que sirva não somente à administração estadual, mas também às administrações municipais para o avanço da regulamentação dos instrumentos da política urbana de gestão pública dos direitos de construir. Sustentamos que a gestão do patrimônio cultural fluminense poderia ser integrada à política urbana municipal. A metodologia desta pesquisa propositiva adota os critérios sobre a elegibilidade de imóveis à TDC analisados por Araujo (2024), de modo a delimitar o universo de bens tombados, de acordo com os fundamentos e princípios da política urbana. Os resultados apurados permitem identificar municípios em que seja viável destinar recursos urbanísticos para financiar a conservação de bens tutelados pelo Estado do Rio de Janeiro. Essa interface entre duas modalidades da política urbana representa uma estratégia de desenvolvimento fluminense sob o prisma da articulação dos instrumentos de gestão de direitos construtivos e de conservação do patrimônio cultural.

Palavras-chave: Instrumentos da política urbana; transferência do direito de construir; patrimônio cultural; financiamento da conservação; desenvolvimento fluminense.

ABSTRACT

The subject of this article is the interface between the urban management instruments for building rights, provided for in municipal Master Plans, specifically the Transfer of the Right to Build (TDC) and the preservation and conservation policies for properties listed by the Rio de Janeiro State Cultural Heritage Institute (INEPAC). There is a considerable collection of properties listed by the state of Rio de Janeiro, which requires a public policy that is articulated and integrated with the municipal level in order to enable the conservation of this heritage stock. The aim is to present a methodological design for the application of the TDC with the aim of conserving cultural heritage that serves not only the state administration, but also municipal administrations to advance the regulation of urban policy instruments for the public management of building rights. We believe that the management of Rio's cultural heritage could be integrated into municipal urban policy. The methodology of this propositional research adopts the criteria on the eligibility of properties for TDC analyzed by Araujo (2024), in order to delimit the universe of listed properties, according to the foundations and principles of urban policy. The results allow us to identify municipalities in which it is feasible to allocate urban resources to finance the conservation of properties protected by the State of Rio de Janeiro. This interface between two forms of urban policy represents a development strategy for Rio de Janeiro from the point of view of linking the instruments for managing building rights and conserving cultural heritage.

Keywords: urban policy instruments; transfer of the right to build; cultural heritage; financing conservation; development in Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa consiste em uma proposta de formulação de políticas urbanas articuladas entre esferas municipais e estadual, para o desenvolvimento fluminense, a partir do fomento às políticas de conservação, restauração e requalificação do patrimônio cultural edificado tombado pelo Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento capaz de aquecer o mercado de trabalho de setores da construção civil, da cultura e do turismo, financiado por recursos urbanísticos. O foco de análise é a Transferência do Direito de Construir (TDC), um dos instrumentos da gestão dos direitos construtivos, que pode ser utilizada com a finalidade de financiar a conservação do patrimônio cultural edificado, respeitando determinados critérios.

Há um estoque de bens imóveis, tutelados pelo instrumento do tombamento estadual, em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro, e muitos imóveis estão sem uso, abandonados e sem conservação adequada. São bens territoriais que poderiam ser restaurados, requalificados e utilizados como suporte para a realização de diversas atividades econômicas. Por isso, a necessidade de se pensar um desenho metodológico de

planejamento urbano e regional, integrando a gestão do Instituto estadual do patrimônio cultural do Rio de Janeiro (INEPAC) às políticas urbanas municipais.

Os instrumentos municipais que compõem a gestão dos direitos construtivos exercem forte relação com o instrumento do tombamento municipal do patrimônio cultural edificado. A restrição ao direito de construir até o nível básico e universal, imposta aos proprietários de bens tombados, justifica uma recompensa dada sob a forma de financiar a conservação patrimonial. Essa interpretação poderia ser estendida também às recompensas dadas aos proprietários com restrições construtivas determinadas pelo tombamento na esfera estadual.

Buscamos, então, avaliar como a aplicação da TDC com a finalidade de financiar a conservação do patrimônio cultural, a partir do tombamento municipal e estadual, poderia constituir em uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial fluminense.

Na literatura nacional dedicada à análise da TDC para a preservação do patrimônio cultural edificado, há estudos com foco em municípios como Curitiba, São Paulo, Juiz de Fora, Belo Horizonte, Salvador etc.

Dentre os autores dedicados ao tema, Barbosa (2017) tece uma análise crítica sobre os problemas da implementação do instrumento em Curitiba e São Paulo, considerando a TDC, ao lado da isenção do IPTU e do direito de preempção, como um dos três instrumentos convergentes entre as políticas urbanas e patrimoniais. A autora entende que a TDC não está restrita a uma questão de compensação ao proprietário, ou seja, o instrumento não se restringe apenas à compensação pela perda de um direito construtivo, consistindo em uma possibilidade efetiva para o incentivo à manutenção e à proteção patrimonial.

Bacellar (2007) apresenta a discussão controversa sobre a indenização por tombamento, endossando a posição de Rabello (1981), ao defender que quando a propriedade tiver seu conteúdo econômico totalmente esvaziado é que seria passível uma indenização. Para a autora, a TDC não exime a obrigação dos proprietários de conservar os imóveis, mas pode ser entendida como um incentivo à conservação e não como compensação ao impedimento da demolição do imóvel tombado.

Esse posicionamento controverso entre os especialistas sobre a utilização do instrumento como política de financiamento à conservação patrimonial ainda não foi superado e políticas continuam sendo planejadas, sendo importante uma formulação criteriosa e inovadora de aplicação da TDC com essa finalidade.

Em nosso desenho metodológico, a análise do estoque do patrimônio cultural edificado fluminense elegível à TDC é compreendido pela lista de bens tombados do INEPAC, analisados à luz dos dados da política urbana municipal em que cada bem está situado. Os dados sobre os instrumentos do Planejamento urbano captados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE permitem a identificação dos municípios que regulamentaram os instrumentos do solo criado. Esses dados da política urbana municipal são a legislação urbanística, os Planos Diretores municipais e as leis complementares que regulamentam os instrumentos urbanísticos de gestão dos direitos construtivos.

Para demonstrar como o mapeamento do patrimônio fluminense é factível, utilizamos as bases cartográficas do Armazém de Dados do Instituto municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) da cidade do Rio de Janeiro com o georreferenciamento dos bens tombados pelas esferas federal, estadual e municipal. A partir desse mapa do patrimônio fluminense, é possível investigar em que passo está a regulamentação da TDC em cada município em que há bens de tombamento estadual.

Um exemplo de como este tema está destaque refere-se ao recém sancionado Projeto de Lei Complementar nº 142-A/2023 de autoria do poder executivo municipal do Rio de Janeiro para instituir a Operação Urbana Consorciada (OUC) do Estádio de São Januário, cuja fachada é tombada pelo município do Rio de Janeiro e considerado Patrimônio cultural e histórico fluminense. Este projeto estabeleceu as diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na operação, permitindo a TDC da área não construída ocupada pelo estádio e pelo campo de futebol para viabilizar financeiramente a reforma de São Januário e seu entorno.

Importante ressaltar que a aplicação da TDC, geralmente, vem acompanhada da regulamentação de outros instrumentos e parâmetros urbanísticos que constituem o sistema de gestão dos direitos construtivos (Furtado; Maleronka, 2023), tais como os coeficientes de aproveitamento do solo (básico, mínimo e máximo), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a própria OUC. Desta forma, o método empregado em nossa pesquisa também permite monitorar o estado da arte da regulamentação desses instrumentos nos municípios que contam com bens territoriais do patrimônio cultural fluminense.

A metodologia estrutura-se a partir de duas fontes principais: a revisão da literatura especializada na aplicação da TDC com a finalidade de preservação do patrimônio cultural pelos municípios brasileiros e as análises descritivas e cartográficas

da legislação urbanística de municípios fluminenses que contam com imóveis tombados pelo INEPAC e pelas administrações municipais.

Esse material permite identificar imóveis tombados elegíveis à TDC, de acordo com os critérios delimitados por Araujo (2024), para receber recursos urbanísticos para financiar a conservação e requalificação do ambiente cultural e histórico, a partir da tutela estadual. Diante da premissa de que a maioria dos municípios fluminenses ainda não conta com uma agenda de políticas urbanas avançadas com relação à interface entre as políticas urbanas e o tombamento estadual, pretende-se com este artigo situar a gestão dos direitos construtivos como uma modalidade estratégica visando o desenvolvimento fluminense.

2 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA: DA GESTÃO DOS DIREITOS DE CONSTRUIR À PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Nesta seção, são apresentados os instrumentos da gestão pública dos direitos de construir, previstos pelo sistema jurídico brasileiro, para promover o desenvolvimento urbano, bem como os instrumentos de preservação do patrimônio cultural edificado, que requerem frequentemente políticas de financiamento à requalificação e conservação.

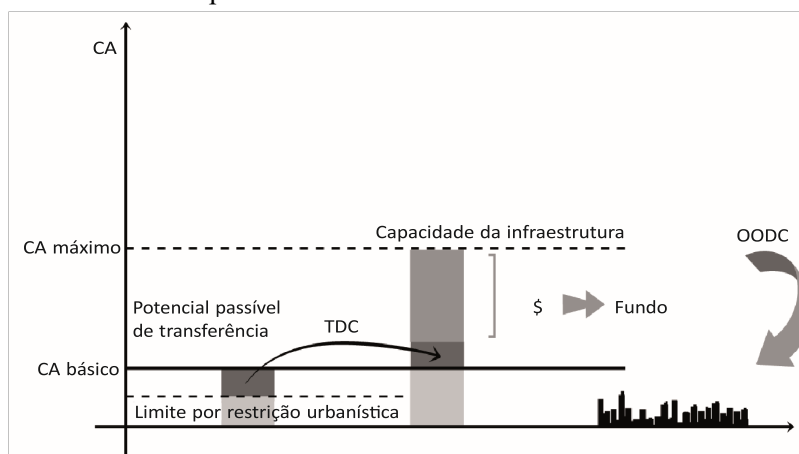
Ao permitirem que recursos urbanos estratégicos sejam recuperados pela administração municipal, esses instrumentos podem ser usados para controlar e direcionar a expansão urbana, bem como para fomentar políticas estratégicas que compreendem o desenvolvimento urbano e territorial: regularização fundiária, urbana e imobiliária; implementação de programas e projetos habitacionais de interesse social; criação de reservas fundiárias; construção de equipamentos urbanos e comunitários; criação ou melhoria de espaços públicos, áreas de lazer e espaços verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e agrícola; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

No artigo 4o do Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 de 2001, estão previstas as formas de financiamento do desenvolvimento urbano, por meio de seu sistema integrado de ferramentas do planejamento urbano. A caixa de ferramentas contida na lei tem potencial de induzir a ocupação equitativa e de controlar o preço do solo urbano. As três principais modalidades de recuperação de mais-valias fundiárias decorrem do aumento do preço da terra devido a uma ação estatal: Contribuição de melhoria, IPTU e

Gestão pública dos usos e direitos construtivos (Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, Transferência do Direito de Construir – TDC, Operação Urbana Consorciada – OUC e Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU).

Furtado e Maleronka (2023) analisam três instrumentos da gestão pública dos direitos de construir, considerando como parâmetro para a cobrança, o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico unitário e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM). Os recursos recuperados são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. No gráfico 1 abaixo, apresentamos o modelo proposto pelas autoras para a gestão do direito de construir a partir da ilustração do cenário de aplicação da TDC.

Gráfico 1 - Coeficientes de Aproveitamento e Transferência do Direito de Construir (TDC)



Fonte: Furtado e Maleronka (2023)

Analisando o gráfico acima, nota-se a restrição urbanística enfrentada por um proprietário que teve o seu direito de construir limitado, impedindo-o de construir até o coeficiente de aproveitamento básico. Essa área não construída representa um potencial passível de transferência por um interessado a construir acima do básico e até o limite máximo (CAM), que é determinado por critérios técnicos do planejamento urbano, sobretudo, pela capacidade de infraestrutura instalada em cada macrozoneamento da cidade. No modelo das autoras, os recursos obtidos com a venda desse potencial são direcionados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, juntamente com os recursos captados pela OODC, sendo uma parte destinada a conservação de imóveis tombados.

Essa análise sobre esses instrumentos não tributários é importante, pois considera a gestão dos direitos construtivos como uma das modalidades da política urbana brasileira e que compõe um sistema de gerenciamento de ganhos fundiários ainda mais amplo se

considerarmos a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), bem como os instrumentos fiscais: IPTU e Contribuição de Melhorias.

Com a regulamentação e implementação deste sistema de gestão dos direitos de construir e com a aplicação da TDC, que analisaremos neste artigo, o poder municipal poderia ser capaz de destinar recursos para financiar a conservação, restauração e requalificação de parte do estoque do patrimônio cultural edificado, protegido, sobretudo, pelos tombamentos municipal e estadual.

2.1 Antecedentes e finalidades da Transferência do Direito de Construir (TDC)

Os instrumentos urbanísticos de caráter não tributário que compõem o sistema de gestão pública dos direitos de construir permitem a captura de mais-valias fundiárias geradas pela autorização construtiva, ao permitir a cobrança municipal pela edificabilidade adicional, além do que é outorgado por uma edificabilidade básica associada ao pagamento do imposto predial. Tais instrumentos, sobretudo a ODDC e a TDC, decorrem do conceito de Solo Criado, que foi instituído constitucionalmente pela Carta de Embu-SP, em 1976.

Na figura 1 abaixo, é apresentada a ilustração do instituto do Solo Criado, compreendendo a verticalização do lote, tal como a sobreposição de várias casas, uma sobre a outra, com a área do jardim acoplada à casa. A premissa para verticalizar o lote estava causando as sobrecargas das infraestruturas públicas e atribuindo valores diferenciados aos terrenos urbanos.

Figura 1 – O instituto do Solo Criado



Fonte: Revista CJ Arquitetura, 1977.

A Carta de Embu, de 1976, é o principal marco regulatório dos dispositivos jurídicos necessários para a instituição do solo criado, permitindo o desenvolvimento de mais três instrumentos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência dos direitos de construir e a proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público (Azevedo Netto et al, 1977).

A transferibilidade do direito de criar solo foi considerada constitucional, admitindo-se a transferência, total ou parcial, dos direitos concernentes ao coeficiente único de aproveitamento não utilizado por restrição normativa de um particular a outro interessado em construir acima do seu direito estabelecido. Para tanto, era necessário requerer este direito de construir inerente de outros terrenos, podendo ser pago em dinheiro ou permutando por uma área de terrenos destinados à preservação ambiental, cultural e histórica.

Com a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, a propriedade não era mais entendida como um direito absoluto, com fundamento nos princípios constitucionais da função social da propriedade e da justiça social. O parâmetro de uso é definido pelo equilíbrio entre áreas livres e construídas e pela recuperação dos investimentos novos e anteriores, em benefício da comunidade, necessários à criação de solo artificial. O direito de construir também não é um direito subjetivo do proprietário, sofrendo limitações administrativas ao seu exercício. O direito de propriedade não implica um direito de construir índices de edificação de modo irrestrito. Em zonas específicas para adensamento, são estabelecidos índices máximos de edificação, considerados recursos de edificação pública, em que se constrói mediante contrapartida. O ato normativo do poder público para corrigir as distorções do zoneamento aumenta o valor do patrimônio de um particular e por isso, são considerados recursos urbanos pertencentes ao poder público para investir no desenvolvimento urbano (Rabello, 2016).

De acordo com o raciocínio jurídico estabelecido na Carta de Embu (1976), as condições diferenciadas entre os lotes para servirem de suporte ao exercício de atividades conferem valor de uso ao solo urbano, independentemente das causas exógenas e devem ser consideradas como a componente econômica da propriedade. A existência dessa componente econômica requer o estabelecimento de um volume de utilização mínima de parte do terreno. Esse volume mínimo é decorrente de um padrão único de aproveitamento que, por sua vez, corresponde a um padrão máximo que o proprietário pode utilizar, sem prestar nenhuma contrapartida por isso. Há ainda um valor mínimo obrigatório a ser construído pelo proprietário sob pena de ser aplicado o IPTU progressivo

ou a desapropriação urbanística.

De todo o modo, a adoção de um coeficiente de aproveitamento básico para toda a cidade iguala o direito fundamental de construir entre os proprietários de imóveis, reconhecendo o que se considera ser o direito fundamental de construir associado à propriedade da terra. Dessa forma, o coeficiente de aproveitamento máximo diferenciado para determinadas áreas aumenta o potencial construtivo de forma a estimular o uso mais intensivo do solo, garantindo maior controle sobre a expansão e a ocupação urbana.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10257/2001, ratifica-se que o direito de construir acima do coeficiente básico requer uma contrapartida que o beneficiário prestará, cabendo aos Planos Diretores municipais defini-la. No artigo 35 do EC, a TDC é definida como uma ‘faculdade concedida ao proprietário para que exerça em outro local ou aliene, o direito de construir básico restringido, quando o imóvel for necessário para as seguintes finalidades’:

Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

Preservação por interesse histórico, cultural, ambiental, paisagístico ou social;

Regularização fundiária, urbanização e habitação de interesse social.

O terreno urbano pode ser objeto da TDC com base em duas finalidades específicas, vinculadas necessariamente a um interesse público:

para a aquisição de terrenos de forma alternativa, mais ágil e com menos custos do que a desapropriação para a realização de obras públicas, tais como: duplicação de uma via, construção de um equipamento social, regularização fundiária, urbanização de favelas e construções de moradias popular em terrenos privados ocupados por terceiros, desde que os terrenos já não sejam passíveis de aquisição por usucapião;

como mecanismo compensatório à restrição urbanística do direito básico de construir, em caráter excepcional, que comprometa o conteúdo econômico da propriedade e a capacidade de manutenção e conservação do imóvel, dado o interesse público em preservá-lo.

Essa vertente aplica-se à preservação de imóveis por interesse histórico, cultural, ambiental, social ou paisagístico, recompensando os proprietários cujas restrições construtivas prejudicaram o direito de construir até o coeficiente básico. Trata-se de uma medida jurídica para justificar a permanência de imóveis históricos em áreas de incentivo ao adensamento, financiando imóveis tombados pelos municípios e/ou pela esfera estadual, que estejam malconservados e com potencial de dinamizar o desenvolvimento local.

3 POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL FLUMINENSE

As políticas de preservação do patrimônio cultural edificado abarcam duas etapas, a primeira é a política de proteção do bem em si, mediante leis de tombamento e proteção ao ambiente cultural e ambiental. A segunda etapa consiste na política de conservação do imóvel, mediante obras de restauração. Do ponto de vista temporal, a conservação é uma etapa posterior à proteção, quando se amplia o volume de bens, justificando a gestão de recursos para financiar a conservação de um estoque patrimonial. Em nosso caso de análise, focaremos na preservação do patrimônio cultural de conteúdo estadual.

O Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) foi criado como Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico (DPHA), integrando a Secretaria de Estado da Educação e Cultura, em 25 de março de 1963, pelo Decreto nº 1.594, e regulamentado em 31 de dezembro de 1964, pelo decreto "N" nº 346. Foi o primeiro órgão de patrimônio cultural em nível estadual de todo o país. Com a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, a DPHA foi transformada em Instituto (INEPAC) e sua área de atuação foi ampliada. Com relação à legislação estadual regulamentada no período, destaque para o Decreto-Lei nº 2, de 11 de abril de 1969, que definiu os bens integrantes do patrimônio histórico, artístico e paisagístico do Estado da Guanabara, instituindo medidas para a sua proteção, sobretudo, o tombamento estadual. Esse Decreto foi sancionado em um contexto estratégico da unificação estadual e do deslocamento da capital federal para Brasília, com o objetivo de manter a influência cultural carioca sobre o país.

A criação do primeiro órgão estadual de proteção ao patrimônio cultural de conteúdo regional, do Brasil, foi sendo replicado pelas demais unidades da federação ao longo dos anos. O órgão atuava de forma descentralizada no reconhecimento de valores regionais, buscando unificar a identidade cultural da população estadual e romper os traços culturais antagônicos entre o carioca da capital (urbano modernizado) e o fluminense do interior (rural atrasado) (Teixeira, 2008)

Durante a década de 1970, o INEPAC estabeleceu critérios distintos do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (SPHAN) para a gestão do tombamento federal que buscava proteger bens nacionais de valores extraordinários, desde a instituição do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Através do tombamento estadual, o INEPAC buscou reconhecer valores regionais, sobretudo com uma atuação mais voltada

para a região central da capital fluminense. Na década de 1980, o INEPAC aposta na diversidade cultural e na participação das comunidades, voltando sua atenção para o interior do Estado, sobretudo com a consolidação do poder municipal na proteção patrimonial na cidade do Rio de Janeiro, com a experiência do Corredor Cultural (Teixeira, 2008).

A implementação do Programa Corredor Cultural na área central da cidade do Rio de Janeiro foi o marco da preservação do patrimônio de conteúdo local, no país. Desde o final dos anos 1960, as políticas de salvaguarda e tombamento do SPHAN e do INEPAC não eram suficientes para conter a perda de casarios e sobrados que constituíam o estoque de pequeno e médio porte em conjuntos fragmentados do patrimônio edificado local da cidade do Rio de Janeiro. Além de ter inovado com a proteção de imóveis, a política de incentivo à conservação para dinamizar a manutenção do suporte físico e o crescimento de atividades comerciais, postas pelo Corredor Cultural durante os anos 1980, é até hoje referência para as políticas de conservação patrimonial. Sobretudo em áreas protegidas, foi estruturado, mediante isenção de IPTU, o financiamento a juros subsidiados para restauração, bem como a criação de linhas de crédito especiais para financiar a reforma de imóveis preservados ou estabelecimentos predefinidos (Araujo, 2024).

No caso das reformas do estoque de imóveis em conjuntos arquitetônicos e dos bens mais consagrados, havia uma grande demanda por intervenções, mas faltavam instrumentos de financiamento, investimentos públicos diretos e incentivos aos investidores privados e aos proprietários. A lei federal de incentivo à cultura só seria regulamentada em 1988, por exemplo. Com a Constituição Federal de 1988, a proteção do patrimônio edificado adquire outros contornos com as diretrizes da política urbana. Foi estabelecida a competência comum entre Estado, Municípios e União (Art. 24, VII, CF/88) para definir instrumentos de preservação, com tombamentos nacional, estadual e municipal. Foi considerada a atuação conjunta dos órgãos das três esferas de governo.

A competência para legislar sobre o patrimônio cultural é concorrente entre Estado e União, aos municípios compete formular a política urbana e promover a proteção do patrimônio cultural edificado de caráter local. O Estado (UF) no que lhe couber busca o desenvolvimento das funções sociais da cidade, dentre elas o direito ao acesso ao patrimônio cultural. O Estado deve proteger, fiscalizar, exercer o poder de polícia contra atos de infração e restaurar os bens patrimoniais sob sua tutela.

Tomando o caso da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, as leis de tombamento estão regulamentadas nas três esferas administrativas: no âmbito federal, o Decreto-Lei

no 25 de 1937, no âmbito estadual, o Decreto-Lei no 2 de 1969¹, no âmbito municipal, a Lei no 166 de 1980, e os respectivos órgãos de gestão patrimonial: Instituto Municipal Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH)², Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

As políticas de preservação patrimonial a partir dos anos 1990 buscavam investir no financiamento à conservação. O desenho da engenharia financeira passaria sobretudo pelas decisões das agências nacionais e internacionais, como BNDES e Banco Mundial. Os instrumentos de proteção municipal passaram a abranger áreas de conjunto com o conceito de proteção do ambiente cultural. Com relação à gestão estadual, nos anos 1990, o INEPAC passa por uma reestruturação interna, ampliando sua capacidade de atuação, com departamentos de apoio a projetos de preservação e pesquisa.

O órgão se dedica ao reconhecimento de valores estaduais, com foco de atuação no interior do estado. Nos anos 2000, o órgão se dedica à produção de inventários, pesquisas, publicação de livros, educação e divulgação patrimonial nas pequenas cidades do interior. Ao longo do tempo, o INEPAC esteve dedicado mais às etapas de reconhecimento de valores e de proteção de bens, através de tombamentos e inventários, não se concentrando efetivamente na etapa de financiamento à conservação e intervenção patrimonial.

Neste sentido, esta pesquisa busca contribuir para a superação dessa lacuna, ao pensar em estratégias de formulação de políticas urbanas que incluam a conservação do patrimônio cultural estadual, regulamentando os coeficientes de aproveitamento do solo e os instrumentos que operam a gestão pública dos direitos de construir com esta finalidade.

3.1 A gestão do potencial passível de transferência do patrimônio cultural fluminense

O objetivo nesta seção é formular sugestões ao sistema de gestão do patrimônio cultural fluminense, sobretudo, disponibilizando as informações de forma georreferenciada e cruzando com as informações urbanísticas municipais. No sistema de

¹A legislação estadual sobre preservação do patrimônio cultural também inclui: a Lei nº 509, de 1981; o Decreto nº 5.808, de 1982 e o Decreto nº 23.055, de 1997.

²O IRPH substituiu a estrutura municipal anterior denominada: Departamento Geral do Patrimônio Cultural, que foi originado em 1986, no contexto do Programa Corredor Cultural Carioca.

busca on-line do site do INEPAC é possível ter acesso à identificação completa da Lista de bens com tombamento estadual, desde 1964 até o último tombamento, com informações sobre o processo, a cidade em que o bem está situado, o ano do tombamento, a descrição histórica do bem, o registro fotográfico etc.

Selecionamos o município de Niterói-RJ, na região metropolitana do Rio de Janeiro, que já foi capital do estado fluminense antes da fusão de 1975, como exercício metodológico para demonstrar como este sistema do INEPAC poderia incorporar variáveis da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC / IBGE, 2023, para qualquer município do estado do Rio de Janeiro que haja tombamento estadual. Optamos por selecionar também as informações de Niterói-RJ referentes à organização das agendas municipais em torno do ordenamento e desenvolvimento territorial, sobretudo com relação à sistematização de instrumentos urbanísticos da gestão dos direitos construtivos.

Na imagem 1 abaixo, é apresentada a lista de bens tombados pelo INEPAC na cidade de Niterói.

Imagem 1 - Bens tombados pelo patrimônio cultural estadual em Niterói-RJ

Patrimônio Cultural
Bens Tombados

Municípios
Niterói

Bem cultural tombado

Palavra Chave

BUSCAR

MUNICÍPIO - NITERÓI

NÚMERO DO PROCESSO	NOME DO BEM	IMAGEM	AÇÕES
SEI-180007/003566/2022	Museu de Arte Contemporânea de Niterói (MAC)		
E-18/001.542/98	Reservatório da Correção		
E-18/000.172/91	Serra do Mar / Mata Atlântica 21		
E-18/300.288/85	Coreto no Campo de São Bento		
E-18/300.459/85	Litoral fluminense: canto sul da praia de Itaipu e...		
E-03/33.538/83	Ilha dos Cardos		
E-03/33.538/83	Pedra de Itapuca		
E-03/33.538/83	Pedra do Índio		
E-03/18.213/78	Biblioteca Estadual de Niterói		
E-03/18.213/78	Fórum de Niterói		
E-03/18.213/78	Câmara Municipal de Niterói		

Programa MEMÓRIA FLUMINENSE
Publicações INEPAC

Bens Tombados

ARTIGOS INEPAC

PATRIMÔNIO CULTURAL
Educação para o Patrimônio Cultural

Fonte: INEPAC, 2025.

Analisando as informações, em Niterói foram tombados um total de 27 bens pelo estado, sendo os primeiros no ano de 1978 e os últimos em 2007, demonstrando que o município apresenta potencial aparente para a aplicação da TDC. Na imagem 2 abaixo, são apresentadas as informações da MUNIC/IBGE sobre os instrumentos da política urbana regulamentados no município de Niterói-RJ.

Imagem 2 - Instrumentos da política urbana e legislação municipal

Brasil / Rio de Janeiro / Niterói Selecionar local ⓘ Panorama Pesquisas História & Fotos Mapas	LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ⚠	
	PLANO DIRETOR - EXISTÊNCIA	Sim
	Ano da lei de criação	2019
	O plano foi revisito	Sim
	ANO DA ÚLTIMA REVISÃO	2019
	DEMAIS INSTRUMENTOS:	
	Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social - existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
	Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial - existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
	Lei de perímetro urbano - existência	Não
	> Legislação sobre parcelamento do solo - existência	Sim, com legislação específica
	> Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo - existência	Sim, com legislação específica
	Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir - existência	Sim, como parte integrante do Plano Diretor

Fonte: Pesquisa MUNIC / IBGE, 2021.

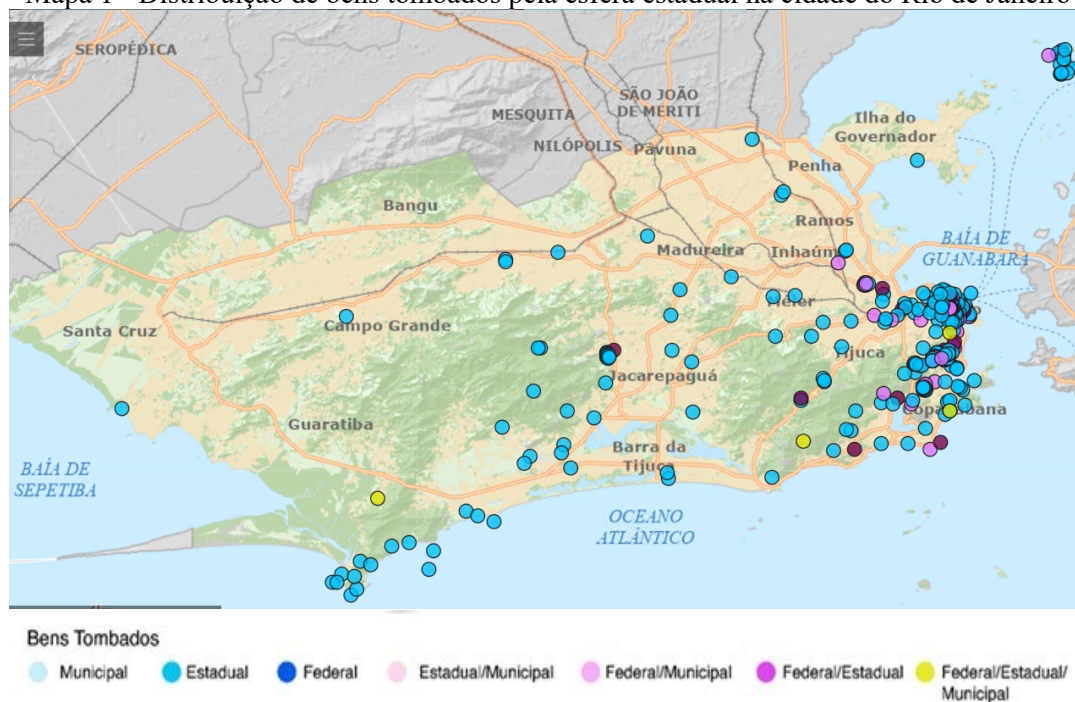
A conferência na base da MUNIC informa a legislação urbanística de cada município que conta com os instrumentos do solo criado, com tombamento municipal etc. No caso das informações reveladas acima sobre Niterói, nota-se na última linha da imagem que o município conta com a legislação sobre solo criado (OODC e TDC) como parte integrante do Plano Diretor.

Pode-se dizer que o município apresenta bom potencial de utilização da TDC para financiar a conservação em um universo de 27 bens tombados pelo estado, de acordo com os critérios estabelecidos por Araujo (2024). Na visão do referido autor, os imóveis elegíveis respeitariam os fundamentos do instituto do solo criado e apresentariam as seguintes características: estariam fora de área de proteção do ambiente cultural; teriam como grau de proteção, o tombado; a esfera de tombamento seria municipal ou estadual; a dimensão do tombamento seria imóvel isolado; o tipo edificado seria edificação térrea e sobrado; o estado de conservação do imóvel seria ruim, necessitando de restauro; o grau de caracterização: em arruinamento e descaracterizado recuperável; a propriedade do imóvel: privado ou público; a situação financeira do proprietário: insuficiente para a

manutenção; usos do imóvel: misto, moradia, comércio, serviços e ofícios tradicionais e atividades culturais.

O próximo passo para o aperfeiçoamento da gestão do patrimônio cultural fluminense seria apresentar as informações sobre os mais de 1677 bens tombados pelo estado nos municípios fluminenses em bases cartográficas para a visualização do mapa de bens estaduais, tal como faz o Instituto Pereira Passos – IPP. Na cidade do Rio de Janeiro, existem 2306 bens tombados, sendo 1753 na esfera municipal, 476 na estadual e 235 na federal. No mapa 1 abaixo, verifica-se a distribuição dos bens de tombamento estadual, na cidade do Rio de Janeiro, bem como os bens com tombamentos: estadual / municipal, estadual / federal e estadual / municipal / federal.

Mapa 1 - Distribuição de bens tombados pela esfera estadual na cidade do Rio de Janeiro

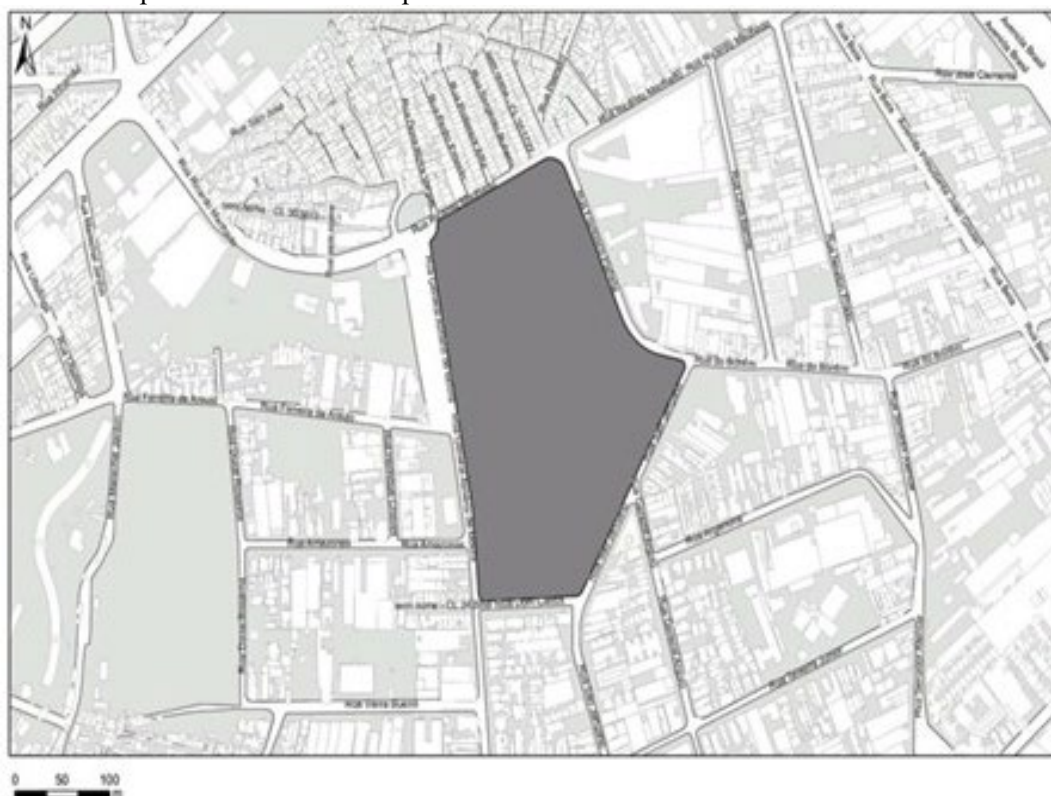


Fonte: Armazém de dados / IPP, 2024.

Analisando o mapa acima, nota-se um grande acervo de bens tombados pelo estado e que estão concentrados, sobretudo, na área central e na zona sul da cidade. Há também diversos imóveis tombados nas zonas norte e oeste, mas de forma mais esparsa. A capital fluminense também apresenta bom potencial de utilização da TDC com a finalidade de conservação do patrimônio cultural. Não foi à toa que a TDC foi regulamentada para fins de conservação do patrimônio cultural pelo novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (PD-RJ), por meio da Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024.

Além dessa regulamentação, recentemente foi aprovado o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 142/2023, de autoria do Executivo, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro e sancionado pelo Prefeito, em outubro de 2024. Com essa lei, foi instituída a Operação Urbana Consorciada (OUC) para dinamizar o estádio de futebol de São Januário, do clube esportivo Vasco da Gama, no bairro de São Cristóvão, região central da cidade do Rio de Janeiro, local tombado pelo patrimônio histórico da cidade. Essa lei estabelece as diretrizes urbanísticas para a área abrangida pela OUC, permitindo que a TDC viabilize financeiramente a reforma do estádio e seu entorno, de acordo com a área cedente estipulada pelo mapa 2 abaixo.

Mapa 2 - área cedente de potencial construtivo do estádio de São Januário



Fonte: Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 142/2023.

Analisando o mapa acima, verifica-se a grande área cedente dos direitos construtivos que serão transacionados pelos empreendedores interessados em construir acima do básico, nas zonas de adensamento definidas pelo Plano Diretor da cidade. Independentemente se configura ou não um caso de elegibilidade desejada de imóveis à TDC, o fato é que o projeto foi aprovado e será implementado, dinamizando uma área importante da cidade.

O potencial construtivo não utilizado da área do estádio, conforme indicado na figura acima, será alienado e os recursos levantados serão utilizados para financiar a reforma e ampliação do estádio. Este caso abre um precedente jurídico importante de aplicação do instrumento, representando uma estratégia de aplicação da TDC em outros municípios fluminenses.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interface entre a gestão dos direitos construtivos e a conservação do patrimônio cultural ganhou notoriedade com a regulamentação nacional da TDC, em 2001, com o Estatuto da Cidade. Na prática, essa interface veio de encontro a uma ampla demanda por conservação, reabilitação e requalificação de imóveis tombados por todo o país. A TDC tornou-se uma estratégia real para captar recursos de potencial construtivo para financiar a restauração do patrimônio cultural.

Os resultados obtidos e as discussões lançadas neste artigo convergem para a confirmação dessa interface nos municípios fluminenses. A próxima etapa de nossa pesquisa consistirá no mapeamento dos imóveis tombados pelo INEPAC e na sistematização dos instrumentos da gestão pública dos direitos construtivos municipais. Além da capacidade desses instrumentos atuarem em prol da conservação patrimonial, a gestão dos direitos construtivos favorece uma diminuição das diferenças de preços imobiliários intraurbanos, representando uma política de desenvolvimento urbano no âmbito regional.

O caso emblemático do estádio de São Januário serve de referência do que ainda pode ser feito como estratégia para o desenvolvimento fluminense em municípios com menos visibilidade. A aplicação da TDC com a aprovação do PLC nº 142/2023 na cidade do Rio de Janeiro abriu precedentes para os demais municípios fluminenses formularem suas próprias estratégias de fomento e revitalização do estoque do patrimônio cultural. Importante ressaltar que com a TDC, a maior parte das transações dos direitos de construir é realizada entre entidades privadas, limitando a capacidade do poder público de levantar recursos para o fundo do desenvolvimento urbano, através da OODC, investindo em infraestruturas em áreas desassistidas.

Portanto, foram traçadas, neste artigo, estratégias de desenvolvimento fluminense através da implementação de políticas urbanas municipais integradas à conservação e

requalificação do patrimônio cultural fluminense. Assim, iluminamos os desafios e as potencialidades de aplicação da TDC sobre o estoque de bens tombados pelo INEPAC, inaugurando um promissor campo de análise sobre a interface entre a gestão do direito de construir e a preservação do patrimônio cultural fluminense.

REFERÊNCIAS

ARAUJO JUNIOR, E. A. S. **Transferência do direito de construir e patrimônio cultural edificado carioca: limites e possibilidades**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2024.

AZEVEDO NETTO, D. *et. al.* O solo criado. **C. J. Arquitetura**: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, São Paulo, n. 19, p. 9-11, 1977.

BACELLAR, Isabela. **Transferência do direito de construir: questões e conflitos na aplicação do instrumento do estatuto da cidade**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/8978055/Transfer%C3%A2ncia_do_Direito_de_Construir_Quest%C3%B5es_e_conflitos_na_aplica%C3%A7%C3%A3o_do_instrumento_do_Estatuto_da_Cidade Acesso em: 9 jan. 2025

BARBOSA, Bárbara Lopes. Transferência do potencial construtivo no brasil: convergência das políticas urbanas e de proteção ao patrimônio cultural. **Revista Vitruvius**, São Paulo, 18 jul. 2017. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwifg_qKzc2LAXXLHbkGHcRcBhcQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fvitruvius.com.br%2Frevistas%2Fread%2Farquitectos%2F18.206%2F6634&usg=AOvVaw3m_7F58Khzi24KshAlCgEi&opi=89978449 Acesso em: 18 jan. 2025

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Carta de embu. *In*: SEMINÁRIO: O SOLO CRIADO, 1976, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: [s. d.], 1976. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7vPGhzc2LAXVXLrkGHUmEN_YQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fpt.scribd.com%2Fdocument%2F636708912%2FCarta-de-Embu-O-solo-criado-1976&usg=AOvVaw1rHaFdqk-IAQfLxLg3hyCb&opi=89978449 Acesso em: 20 jan. 2025

FURTADO, Fernanda; MALERONKA, Camila. A outorga onerosa e a gestão pública dos direitos de construir. *In*: COSTA, Marco Aurélio. **Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, v. 2). Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikuaDNzc2LAXWhGrkGHd0mAogQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F12711%2F7%2FPolitica>

Nacional II Capitulo 3.pdf&usg=AOvVaw2CCwmGGNcackZN1itI8uXw&opi=89978449 Acesso em: 5 jan. 2025

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. **Transferência do direito de construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 6). Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/transferencia-do-direito-de-construir-tdc/>. Acesso em: 4 jan. 2025.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. INEPAC: Instituto estadual do patrimônio cultural, 2024. Página Inicial. Disponível em: <http://www.inepac.rj.gov.br/index.php>. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. IBGE, 2024. Panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO RIO PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE. Rio Prefeitura, 2025. Patrimônio Cultural Carioca. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/d3906debb8724872a7a50608d2fae884/explore>. Acesso em: 20 jan. 2025.

RABELLO, Sonia. La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en rel derecho brasilenõ. In: AZUELA, Antonio (coord.). **La ciudad y sus reglas**: sobre la huella del derecho en el orden urbano. México: UNAM, 2016. p. 259-286. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjykt7fzc2LAXVaDrkGHb57MCKQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fru.iis.sociales.unam.mx%2Fbitstream%2FIIS%2F5234%2F1%2Fciudad_y_sus_reglas.pdf&usg=AOvVaw0VrBx5-ZPif8qNSXH3CSR1&opi=89978449 Acesso em: 15 jan. 2025.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. O solo criado como instrumento da reforma urbana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, 1992. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjykt7fzc2LAXVaDrkGHb57MCKQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.planejamento.rs.gov.br%2Findex.php%2Fensaios%2Farticle%2Fview%2F1475&usg=AOvVaw0gNCR5OxA3hlfk4r_al1qQ&opi=89978449 Acesso em: 7 jan. 2025.

TEIXEIRA, Simone. Um olhar sobre o papel do instituto estadual do patrimônio cultural/inepac na construção da identidade no estado do rio de janeiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA CULTURAL, 4., 2008, Goiânia, 2008. **Anais** [...]. Goiânia: PUCGO, 2008. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjykt7fzc2LAXVaDrkGHb57MCKQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F5191754%2FUm_olhar_sobre_o_papel_do_Instituto_Estadual_do_patrim%25C3%25B4nio_Cultural_INEPAC_na_constru%25C3%25A7

[%25C3%25A3o da identidade no estado do Rio de Janeiro&usg=AOvVaw2Mqud44wkU85ZHFL2YARds&opi=89978449](#) Acesso em: 26 jan. 2025.

Agradecimentos

Agradeço especialmente à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ao Instituto de Pesquisa e Política Urbana e Regional (IPPUR), ao Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB) e à FAPERJ – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A PERDA DE ROBUSTEZ DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA FORMAÇÃO DE TRABALHADORES TÉCNICOS

THE LOSS OF ROBUSTNESS OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO IN THE TRAINING OF TECHNICAL WORKERS

Páulea Zaquini

 <https://orcid.org/0009-0000-9166-3827>

Correspondência: paulea.zaquini@fiocruz.br

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Fernanda Cosme da Costa

 <https://orcid.org/0009-0004-1524-9586>

Correspondência: fernandacosme@yahoo.com.br

Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2025.89501

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Na contramão do cenário nacional, o registro de matrículas em cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro tem sido computado, com maior prevalência, em instituições privadas. Este resultado decorre tanto da intensa ampliação do número de matrículas nessas instituições até o ano de 2014, quanto de uma tendência de queda observada desde o final da primeira década do século XXI no número de matrículas em instituições públicas vinculadas ao governo estadual. Além disso, no estado, as redes pública e privada têm registrado especializações em relação às formas de oferta dos cursos, além de alta concentração de matrículas em poucas habilitações profissionais. Assim, fundamentado na defesa da educação pública, e com a intencionalidade de reunir informações que possam contribuir para a reorganização da oferta dos cursos de educação profissional técnica no estado do Rio de Janeiro, são apresentados no artigo dados relativos à distribuição das matrículas em cursos de formação técnica no estado pelas redes pública e privada e pelas dependências administrativas – federal, estadual, municipal e privada – no período 2007-2022; e pelas formas de oferta, pelos eixos tecnológicos e pelas regiões geográficas imediatas do estado no período 2019-2022. O artigo resulta de pesquisa qualiquantitativa de dados oficiais disponibilizados pelo Inep, os quais permitem apresentar, como principal resultado do estudo, que o estado do Rio de Janeiro não tem promovido uma política de educação que, conforme enunciado na Constituição Federal nacional, deve garantir a igualdade de condições para o acesso e a permanência aos níveis mais elevados da educação.

Palavras-chave: educação profissional técnica; educação pública; território fluminense; formação técnica; transformação social.



ABSTRACT

Contrary to the national trend, enrollment in technical training courses in the state of Rio de Janeiro has been recorded predominantly in private institutions. This result is due both to the intense expansion in the number of enrollments in these institutions until 2014, and to a downward trend observed since the end of the first decade of the 21st century in the number of enrollments in public institutions linked to the state government. Additionally, in the state, both public and private networks have shown specialization in the ways courses are offered, as well as a high concentration of enrollments in a few professional qualifications. Thus, based on the defense of public education, and with the intention of gathering information that can contribute to the reorganization of the offer of technical professional education courses in the state of Rio de Janeiro, the article presents data on the distribution of enrollments in technical training courses in the state by public and private networks and by administrative dependencies - federal, state, municipal and private - in the period 2007-2022; and by the forms of offer, the technological axes and the immediate geographic regions of the state in the period 2019-2022. This article is the result of a qualitative and quantitative research based on official data provided by Inep, which shows, as the main result of the study, that the state of Rio de Janeiro has not promoted a education policy that, as stated in the Federal Constitution, must guarantee equal conditions for access and permanence at higher levels of education.

Keywords: technical professional education; public education; Rio de Janeiro territory; technical training; social transformation.

1 INTRODUÇÃO

A ascensão de Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República Brasileira, que governou o país de janeiro de 2003 a dezembro de 2010, e de sua sucessora, Dilma Rousseff, do mesmo partido, que governou de janeiro de 2011 a agosto de 2016¹, marcou um período de expansão da educação profissional no país (Inep, 2025). Conforme Cassiolato e Garcia (2014) destacaram, é inegável que nos governos de Lula e Dilma, a educação profissional tenha ocupado um lugar de destaque, haja visto a revogação do decreto 2.208/1997 (Brasil, 1997) que impedia a organização de cursos de formação técnica na forma integrada ao Ensino Médio; a promulgação da Lei nº 11.195, de novembro de 2005, a qual revogou a proibição da criação de unidades destinadas à oferta de cursos de educação profissional federais (Brasil, 2005a); a promulgação da Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008a) que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no mesmo ato que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS); e o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao

¹O mandato da presidenta Dilma Rousseff foi cassado em 31 de agosto de 2016 por ocasião de um impeachment, interrompendo ali sua gestão.

Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por meio da Lei nº 12.513/2011 (Brasil, 2011) que tinha entre suas ações o fomento à ampliação de vagas e a expansão das redes pública e privada.

Além desses atos, ainda no início do Governo Lula houve a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (CNE/CEB, 2005), ação que reiterou o retorno da oferta de cursos integrados de educação profissional à educação básica em matrícula única em consonância com o Decreto nº 5.154/2004 (Brasil, 2004), e a criação do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional (Brasil, 2005b) com o objetivo de ampliar a presença de instituições federais em todo o território nacional.

Já no ano de 2008 foram publicadas a Resolução nº 3/2008 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB, 2008), que disciplinou a instituição e a implantação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio – CNCT (Brasil, 2008b); e a Lei 11.741/2008, que introduziu alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), entre elas a inserção de uma nova seção intitulada "da Educação Profissional Técnica de Nível Médio" (Brasil, 2008b).

E foi concomitante a esse processo de reorganização legal e estrutural da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no país, que pode ser observado, durante os anos de 2007 e 2014, um crescimento significativo das matrículas em cursos de formação técnica no território nacional conforme será demonstrado na Figura 1 da seção 2 deste artigo. Crescimento também observado no estado do Rio de Janeiro, mas com uma diferença importante: enquanto no território nacional as redes pública e privada contribuíram para a expansão do número de matrículas em cursos de formação técnica no período, no estado do Rio de Janeiro essa expansão foi resultado, unicamente, da expansão dos registros de matrículas na rede privada. Os dados que possibilitam essas análises são apresentados na seção 2 deste artigo, e foram extraídos das bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2025).

Assim, diante de fatos como esses, e de uma intencionalidade de reunir dados que possam contribuir com a reorganização da oferta dos cursos de educação profissional técnica no estado do Rio de Janeiro, é que este artigo compila, analisa e apresenta dados relacionados à oferta de cursos de formação técnica no território fluminense entre os anos de 2007 e 2022, considerando os registros de matrículas nas redes pública e privada e nas dependências administrativas – federal, estadual, municipal e privada.

Além disso, de maneira mais detalhada, e em período mais recente, - de 2019 a 2022 -, são analisados na pesquisa os dados relacionados às formas da oferta dos cursos – integrada, concomitante ou subsequente ao Ensino Médio² -, as habilitações profissionais com registros de matrículas no território fluminense, e a distribuição das matrículas pelos eixos tecnológicos e pelas regiões geográficas imediatas (RGIs) do estado (IBGE, 2017).

Necessário destacar que, sobre a oferta de cursos de Educação Profissional (EP) no estado do Rio de Janeiro, Dantas, Castro Junior e Borges e Silva (2020) ao relatarem o ciclo de políticas públicas para a EPT no território fluminense trazem como ponto de partida da observação o Plano Estadual de Educação do Estado do RJ (PEE/RJ), publicado em 2009, “o qual documentou o quanto a política pública da EP se mostrava incipiente” no território fluminense (Dantas, Castro Junior e Borges e Silva, 2020, p.19). Ao citar essa incipiência, Dantas, Castro Junior e Borges e Silva (2020), destacam a meta de número 1 da seção da Educação Profissional do PEE/RJ que indica:

1. Realizar, no prazo de 1(um) ano a partir da publicação deste Plano, o diagnóstico da situação da rede formal de Educação Profissional, para reorientar a política e subsidiar a tomada de decisões, a fim de extinguir a dualidade de oferta pela Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC) e pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), otimizando recursos e potencializando as ações. (Rio de Janeiro, 2009, p. 40)

Meta essa que, caso tenha sido realizada, até o ano de 2024 não teve seus resultados publicados.

A nível federal, em atenção à ausência de processos avaliativos ampliados da EPT no país, em agosto de 2023 foi promulgada a lei federal nº 14.645/2023 que, entre as alterações e inclusões realizadas na Lei no 9.939/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), incumbiu à União, “assegurar, em colaboração com os sistemas de ensino, processo nacional de avaliação das instituições e dos cursos de educação profissional técnica e tecnológica” (inclusão do inciso VII-A – art. 9º na Lei no 9.939/1996). Além disso a referida lei explicitou:

²De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica vigente (Brasil, 2021), os cursos técnicos serão desenvolvidos nas formas integrada, concomitante ou subsequente (Brasil, 2021. Art.16) indicando que, para aqueles que não concluíram o Ensino Médio na idade considerada adequada, a oferta de cursos técnicos pode se dar de forma articulada com a EJA (Brasil, 2021. Art.18).

A oferta de educação profissional técnica e tecnológica será orientada pela avaliação da qualidade das instituições e dos cursos referida no inciso VII-A do caput do art. 9º desta Lei, que deverá considerar as estatísticas de oferta, fluxo e rendimento, a aprendizagem dos saberes do trabalho, a aderência da oferta ao contexto social, econômico e produtivo local e nacional, a inserção dos egressos no mundo do trabalho e as condições institucionais de oferta. (Brasil, 2023, Art. 2º)

Destaca-se que parte do trecho acima citado da Lei nº 14.645/2023 vai ao encontro dos objetivos deste estudo, ao indicar que os processos avaliativos que deverão ser instituídos não poderão deixar de considerar as estatísticas da oferta, objeto deste estudo, que se faz necessário para, entre outras funções, verificar a aderência da referida oferta aos contextos social, econômico e produtivo local e nacional.

Nesta conjuntura, a relevância do estudo em questão deve-se justamente ao fato de expor um cenário atualizado da oferta de cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro, cenário esse que, até o momento, não foi publicado.

Os dados analisados neste estudo são, de modo geral, oriundos das bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os dados referentes às matrículas pelas redes pública e privada, e pelas dependências administrativas federal, estadual, municipal e privada para os dois territórios – o fluminense e o nacional - foram extraídos do painel Consulta Matrícula, painel esse que integra o conjunto de painéis de BI (Business Intelligence) do Inep, denominado Inep Data (Inep, 2025).

Os dados referentes às formas da oferta dos cursos técnicos no território fluminense, as habilitações profissionais que registraram matrículas no estado, e a distribuição das matrículas pelos eixos tecnológicos e pelos municípios, foram extraídos de planilhas enviadas pelo Inep diretamente aos autores por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) da Controladoria Geral da União.

Assim, diante do conjunto de dados disponíveis, e com o objetivo de compreender de forma mais acurada o perfil da oferta dos cursos de formação técnica no estado, o estudo foi dividido em duas fases. Na primeira fase, que compreendeu a análise de dados entre os anos de 2007 e 2022 foi observado, em perspectiva comparada com os registros nacionais, as tendências de crescimento, estagnação ou decréscimo dos números totais de matrículas em cursos de formação técnica no território fluminense considerando as duas redes – pública e privada – e as quatro dependências administrativas – municipal, estadual, federal e privada. Esse período foi determinado tanto pela possibilidade de

ARTIGO | A perda de Robustez do Estado do Rio de Janeiro na Formação de Trabalhadores Técnicos

acesso a dados contínuos de registros sobre matrículas em cursos de formação técnica disponibilizados pelo Inep, quanto pela compreensão de que algumas questões políticas, econômicas e sanitárias nacionais e internacionais que atravessaram as duas primeiras décadas do século XXI, e início dessa terceira década têm alta possibilidade de terem interferido, direta ou indiretamente, na oferta dos cursos de formação técnica no estado³.

Já segunda fase da pesquisa, que se dedicou a uma análise mais detalhada do perfil da oferta de cursos de formação técnica no estado em período mais recente, tem como período de estudo os anos de 2019 a 2022. Cabe esclarecer que, o ano de 2019 foi escolhido como data inicial deste recorte temporal por duas razões: a primeira é a de que o ano de 2019 foi o ano imediatamente anterior ao início da pandemia de Covid-19, evento que alterou radicalmente a organização e o acesso a processos formais de educação durante o período de distanciamento social; e a segunda razão deve-se à constatação de que no ano de 2019 ocorreu uma elevação superior a 15% no número de matrículas em cursos técnicos no estado, elevação muito anormal considerando os registros anteriores anuais de números de matrículas no estado nessa etapa formativa (Inep, 2025). Assim pretende-se apresentar uma análise da oferta no período mais recente, sem, contudo, desconsiderar possíveis variações decorrentes da aguda crise sanitária vivenciada no planeta, e de possíveis políticas de ampliação da oferta de cursos de EPTNM no estado.

Quanto à data final do recorte temporal, o motivo deve-se à disponibilidade das informações, quando da realização da coleta de dados específicos de cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro solicitados diretamente ao Inep nos anos de 2022 e 2023.

Importante destacar aqui que a análise da oferta dos cursos de formação técnica no estado contemplou, quase sempre, a oferta dos cursos Normal/Magistério, que apesar de não ser citado no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos é considerado como uma habilitação profissional de nível médio (Inep, 2025).

Concluindo esta introdução, o texto está organizado em quatro seções, incluindo essa primeira que traz aspectos iniciais do estudo. Na segunda seção são apresentados dados relativos ao país e ao território fluminense relativos à oferta de cursos de formação

³Entre esses aspectos estão: a chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da república brasileira em 1º de janeiro de 2003, com o término do mandato de presidentes afiliados a essa legenda partidária em 31 de agosto de 2016; a crise internacional econômica revelada no ano de 2008, e com desdobramentos internacionais evidentes ainda no início da segunda década do século XXI; o encolhimento do Produto Interno Bruto nacional nos anos de 2015 e 2016; a publicação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um novo regime fiscal no país; a chegada à presidência da república brasileira do Partido Liberal em 2019; e a pandemia de Covid-19.

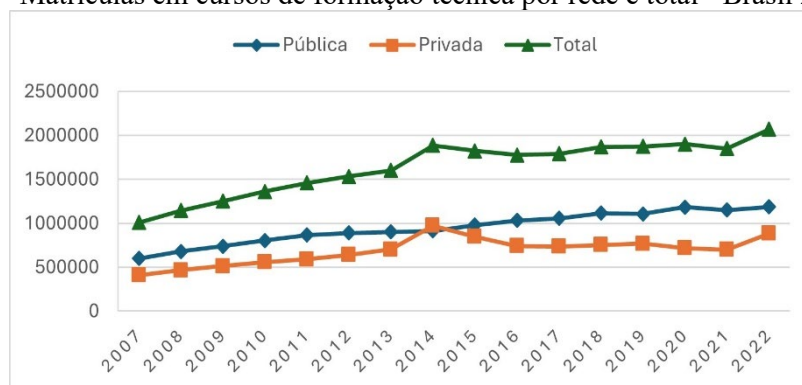
técnica entre os anos de 2007 e 2022, com discriminação da oferta pelas redes pública e privada, além das dependências administrativas: municipal, estadual, federal e privada. Na terceira seção nos dedicamos à exposição dos dados relativos à oferta de cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro no período 2019-2022, com destaque para a forma de oferta dos cursos - integrada, concomitante e subsequente ao ensino médio -, e a distribuição das matrículas entre as habilitações profissionais, os eixos tecnológicos e as regiões geográfica imediatas do território fluminense. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais.

2 AS MATRÍCULAS EM CURSOS TÉCNICOS NO PAÍS E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE OS ANOS DE 2007 E 2022

Esta seção tem como objetivo analisar, em perspectiva comparada, as tendências de crescimento, estagnação ou decréscimo nos registros de matrículas em cursos de formação técnica no país e no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2007 e 2022. A intenção é verificar se a tendência da oferta de cursos de formação técnica no território fluminense tem acompanhado as tendências da oferta de cursos técnicos no território nacional. Assim, os dados analisados aqui referentes aos registros das matrículas pelas redes pública e privada, e pelas dependências administrativas – municipal, estadual, federal e privada -, possibilitam a análise de aspectos convergentes ou divergentes entre os dois territórios que podem auxiliar em análises de contexto.

Iniciando as análises, os dados plotados na Figura 1 indicam que, no território nacional, há dois períodos distintos considerando o comportamento tendencial do cômputo total do registro de matrículas em cursos técnicos entre os anos de 2007 e 2022. O primeiro, compreendendo o período 2007-2014, marcado por significativo acréscimo de matrículas em cursos de formação técnica no país, possibilitado pelo acréscimo de matrículas tanto na rede pública quanto na rede privada. O segundo período, iniciado no ano de 2015, e com término no ano de 2021, marcado por uma certa estagnação nos registros de matrículas totais, que foi influenciado fortemente por quedas nos registros de matrículas na rede privada em muitos anos do período.

Figura 1 - Matrículas em cursos de formação técnica por rede e total - Brasil 2007-2022



Fonte: Inep (2025). Elaborada pelos autores.

Assim, enquanto no período 2007-2014 o registro total de matrículas em cursos de formação técnica no país contabilizou um crescimento aproximado de 87,26%, entre os anos de 2015 e 2021, a flutuação no registro de matrículas totais foi de 1,43%. Percentuais muito baixos, mesmo considerando a ocorrência da pandemia de covid 19 a partir do ano de 2020.

Reitera-se aqui que tais resultados foram fortemente influenciados pelo decréscimo no registro de matrículas na rede privada no período 2015-2021, que contabilizou uma redução de aproximadamente 17,52% no período. Quanto ao desempenho da rede pública, para o mesmo período, houve acréscimo de 17,86% no quantitativo de matrículas.

No entanto, apesar da tendência de acréscimo de matrículas na rede pública no período 2015-2021, os resultados auferidos no período foram muito inferiores ao que foi projetado no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Brasil, 2014), que tinha entre suas metas “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio” no país em seu período de vigência (Brasil, 2014)⁴.

Nesse contexto apresentamos aqui alguns fatos políticos e outros econômicos que ocorreram na segunda década do século XXI e que podem ter contribuído com o recuo do ritmo de crescimento no número de matrículas nas redes pública e privada após o ano de 2015. O primeiro deles diz respeito à crise política que assombrou o país fortemente a partir do ano de 2015, e que resultou, entre outras questões no impeachment da presidenta Dilma em agosto de 2016. O segundo diz respeito ao significativo ajuste fiscal nas contas do governo federal iniciado no ano de 2015 (Serrano e Summa, 2018) e com forte

⁴O PNE 2014-2024 determinou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período 2014-2024.

persistência até o ano de 2019 (Brasil, Tesouro Nacional, 2025). O terceiro deles diz respeito à forte recessão econômica que o país atravessou nos anos de 2015 e 2016 (Prates, Fritz e de Paula, 2019). Fatos esses que coincidem, em termos temporais, com a interrupção das tendências de crescimento do registro de matrículas em cursos de formação profissional no país fortemente registradas nas redes pública e privada.

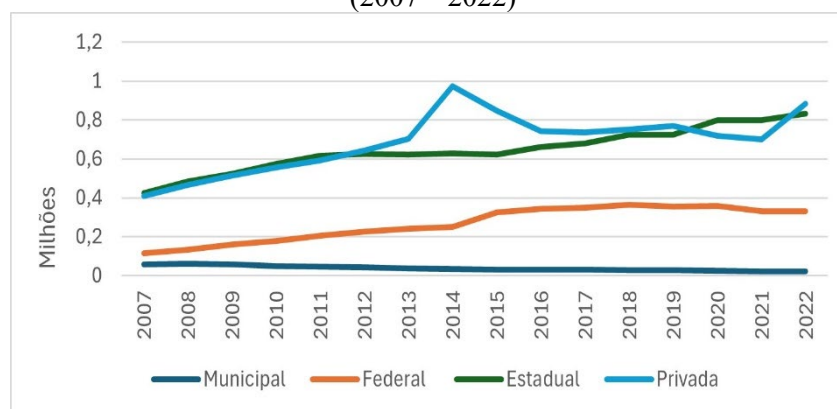
Outra questão importante, e diretamente relacionada à oferta de cursos de educação profissional no país diz respeito à instituição do Pronatec no ano de 2011. Programa esse que, se por um lado contribuiu para o acréscimo imediato de matrículas em cursos de EP no país no início da segunda década do século XXI, seu desfinanciamento, ocorrido a partir do ano de 2017⁵, pode ser elencado como uma das causas das quedas nos registros de matrículas pós 2015.

Importante destacar que a instituição do Pronatec representou uma mudança brusca na política de educação profissional visto que o objetivo do programa era a oferta de vagas em educação profissional nas redes pública e privada, e não mais a expansão física da rede de educação profissional federal como o ocorrido na primeira década do século XXI durante o governo do presidente Lula da Silva (Costa, 2015).

Nesse contexto, no cômputo do território nacional, no período pós 2015, foram as escolas estaduais que possibilitaram, mesmo que tímido, o crescimento de matrículas de formação técnica no país. Essa condição pode ser observada na Figura 2, que traz, a partir da plotagem de números absolutos de matrículas, as trajetórias de crescimento, estagnação ou decréscimo dos registros de matrículas em cursos de formação técnica no país por dependência administrativa no período 2007-2022.

⁵A instituição no ano de 2016 do Teto de Gastos do Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional de nº 95/2016 (EC 95) já no governo do presidente Michel Temer, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), impactou diretamente as políticas sociais do país. Naquele contexto, já no ano de 2017 houve uma redução de aproximadamente 50% na dotação da ação Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, uma das principais fomentadoras do Pronatec (Tanno, 2017).

Figura 2 - Matrículas em cursos de formação técnica no país por dependência administrativa (2007 – 2022)



Fonte: Inep (2025). Elaboração dos autores.

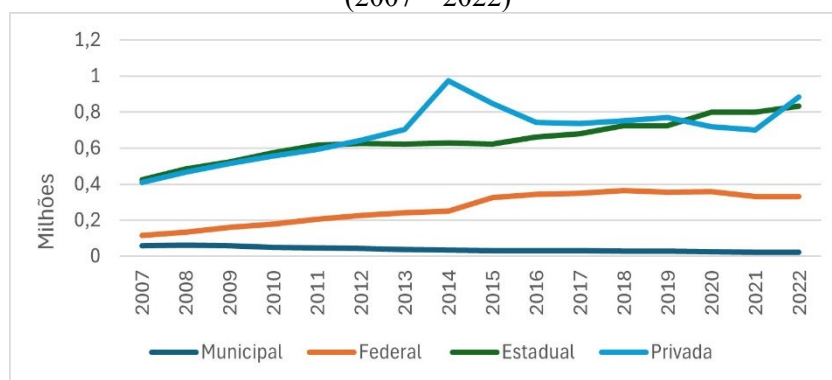
2.1 Os registros de matrículas em cursos de formação técnica no território fluminense

Diferente do observado no território nacional, que teve o acréscimo de matrículas em cursos de formação técnica bastante relacionado ao desempenho da rede pública durante todo o período 2007-2022, o registro de matrículas no estado do Rio de Janeiro foi marcado, no mesmo período, pelo protagonismo da rede privada.

Tal fato pode ser explicado compreendendo que, entre os anos de 2007 e 2014, quando houve expansão no território nacional do registro de matrículas nos cursos de formação técnica nas duas redes – pública e privada -, no estado do Rio de Janeiro, a expansão do registro de matrículas em cursos técnicos ocorreu, unicamente, devido a expansão das matrículas na rede privada. No período em destaque, o cômputo das matrículas na rede pública no território fluminense foi marcado por quedas sucessivas.

Tais informações constam na Figura 3 que apresenta, a partir da compilação de valores absolutos do número de matrículas em cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro no período 2007-2022, as trajetórias de crescimento e decréscimo dos registros de matrículas totais e pelas redes pública e privada.

Figura 3 - Matrículas em cursos de formação técnica por rede e total - Rio de Janeiro (2007 – 2022)



Fonte: Inep (2024). Elaboração dos autores.

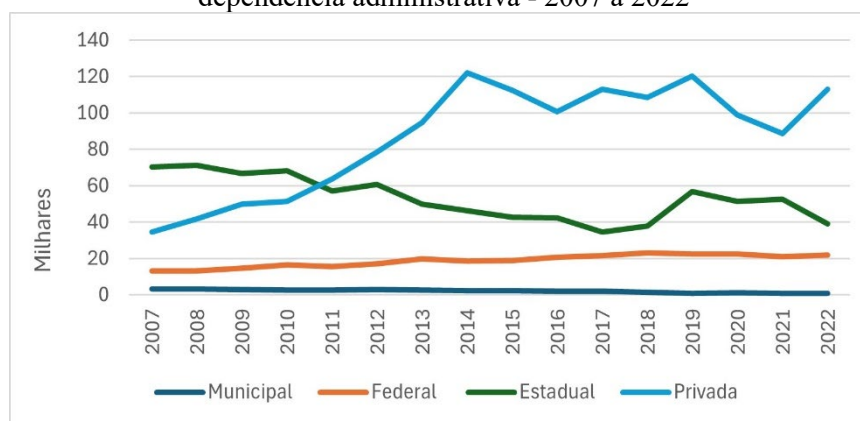
Em termos percentuais, as diferenças encontradas entre as trajetórias do cômputo de matrículas nas redes pública e privada no território nacional e no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2007 e 2014 (ver Figuras 1 e 3) são: enquanto no território nacional houve crescimento de matrículas próximos a 52,75% na rede pública, e 137,73% na rede privada; no estado do Rio de Janeiro houve decréscimo na rede pública de aproximadamente 22,74%, e crescimento na rede privada de aproximadamente 252,39%.

Assim, no período 2007-2014, para além da enorme diferença tendencial considerando os registros de matrículas na rede pública nos territórios nacional e fluminense – no primeiro território ascendente e no segundo descendente -, ao olharmos para o desempenho da rede privada nos dois territórios, o crescimento da rede privada no estado do Rio de Janeiro foi quase o dobro do ocorrido no país. Fatos que reiteram as diferenças existentes entre as trajetórias dos registros do estado do Rio de Janeiro com os registros nacionais.

Observando agora o desempenho das dependências administrativas no território fluminense durante o período 2007-2022, chama a atenção, negativamente, a trajetória do registro de matrículas na dependência administrativa estadual; na qual foram observadas sucessivas quedas entre anos. Trajetória essa muito diferente da que foi observada no território nacional para a mesma dependência administrativa.

Os dados referentes à trajetória do registro de matrículas por dependência administrativa no estado do Rio de Janeiro no período 2007-2022 estão apresentados na Figura 4.

Figura 4 - Matrículas em cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro por dependência administrativa - 2007 a 2022



Fonte: Inep (2024). Elaboração dos autores.

Comparando os registros pelas dependências administrativas no dois territórios – o nacional e o fluminense - no período 2007-2022, os números iniciais e finais da série histórica, indicam que: 1) no país, a dependência federal apresentou os índices mais elevados de crescimento, com aumento de 189,07% das matrículas entre 2007 e 2022; 2) no que diz respeito à dependência estadual, o crescimento no país foi da ordem de 95,75%; 3) na dependência municipal houve decréscimo no país de 62,42%; e 4) as instituições privadas tiveram variação positiva do número de matrículas da ordem de 116,24%.

Quanto ao território fluminense para o mesmo período os valores são: 1) crescimento de 63,75% no registro de matrículas na dependência federal; 2) queda de 44,51% no registro de matrículas na dependência estadual; 3) queda de 77,63% no registro de matrículas na dependência municipal; e 4) acréscimo de 226,16% no registro de matrículas da dependência privada.

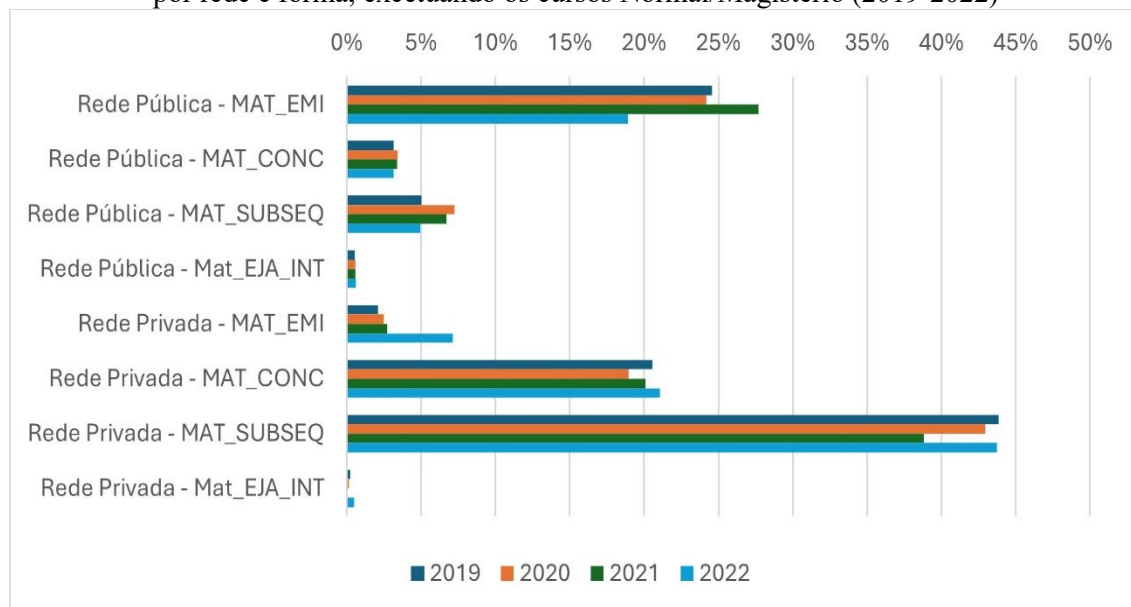
Esses percentuais reforçam que, se no cômputo do território nacional a rede pública foi fundamental para a expansão das matrículas dos cursos técnicos no período 2007-2022, com participação importante da dependência federal até o ano de 2015, e depois com forte protagonismo da dependência estadual (ver Figura 2), no estado do Rio de Janeiro foi a rede privada a maior responsável pelo crescimento no número de matrículas em cursos de formação técnica no período 2007-2022, mesmo que esse ciclo de crescimento na rede privada tenha sido interrompido no ano de 2014 (ver Figura 4).

3 A QUALIFICAÇÃO DA OFERTA DE CURSOS TÉCNICOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE OS ANOS DE 2019 e 2022

Com o objetivo de ampliar a análise da oferta de cursos técnicos no estado do Rio de Janeiro num período mais recente, nesta seção são apresentadas, para o período 2019-2022, informações sobre a forma da oferta dos cursos – integrada, concomitante ou subsequente ao Ensino Médio -, o registro de matrículas pelas habilitações profissionais e pelos eixos tecnológicos, e a distribuição das matrículas pelas regiões geográficas imediatas do estado.

Os dados plotados na Figura 5 apresentam a distribuição percentual das matrículas em cursos técnicos no estado do RJ por rede e forma (2019-2022). Essas informações evidenciam o protagonismo da rede privada na oferta de cursos técnicos nas formas subsequente e concomitante, e o protagonismo da rede pública na oferta de cursos técnicos integrados ao Ensino Médio.

Figura 5: Distribuição das matrículas em cursos de formação técnica no estado do RJ por rede e forma, excetuando os cursos Normal/Magistério (2019-2022)



Fonte: Inep (2022); Inep (2023). Elaboração dos autores.

Dentre as matrículas registradas nos cursos técnicos no estado do Rio de Janeiro no período 2019-2022, - excluindo aqui as matrículas no curso Normal/Magistério -, a maior parte dessas matrículas foi na forma subsequente, com percentuais sempre superiores a 45% nos quatro anos. As matrículas no Ensino Médio Integrado registraram uma média nos quatro anos em torno dos 27%, incluindo a EJA; e na forma concomitante, a média nos quatro anos ficou em torno dos 23% (Inep, 2022; Inep, 2023).

Reafirmando a prevalência das matrículas na rede privada nos quatro anos do período 2019-2022, a soma das matrículas na referida rede nas formas concomitante, integrado, integrado/EJA e subsequente, computaram, sempre, percentuais superiores a 60% das matrículas totais em cursos técnicos no território fluminense. Destaca-se aqui o ano de 2022, quando aproximadamente de 72% das matrículas em cursos técnicos (não computadas nesse cálculo os registros de matrículas nos cursos Normal/Magistério) ocorreram na rede privada.

Para além de reiterarem a já observada prevalência das matrículas em cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro na rede privada, os dados apresentados agora evidenciam a presença de especializações nas redes considerando as formas da oferta. Com os maiores registros de matrículas nos cursos nas formas concomitante e subsequente na rede privada, e nos cursos na forma integrada e normal-magistério na rede pública.

2.2 As habilitações técnicas ofertadas no estado

O conjunto das habilitações oferecidas no território fluminense é o aspecto da oferta de educação profissional no estado do Rio de Janeiro analisado nessa seção. São apresentados dados sobre as habilitações profissionais que mais registraram matrículas no período 2019-2022, associando-as aos números de matrículas registrados ano após ano no período, e às redes ofertantes. Também são apresentados nesta seção dados sobre a distribuição das matrículas pelos Eixos Tecnológicos conforme definido no CNCT. O objetivo é reunir informações que possam subsidiar análises entre a consonância da oferta dos cursos de formação técnica no estado e os processos de desenvolvimento social.

Nessa análise ganham destaque dois dos princípios da Educação Profissional e Tecnológica, que vêm a ser: a “articulação com o setor produtivo para a construção coerente de itinerários formativos, com vista ao preparo para o exercício das profissões operacionais, técnicas e tecnológicas, na perspectiva da inserção laboral dos estudantes” e a “articulação com o desenvolvimento socioeconômico e os arranjos produtivos locais” (Brasil, 2021. Art. 3º Incisos I e X). Assim, interessa-nos identificar a distribuição de matrículas pelas habilitações profissionais, tanto pela forma de oferta quanto pelo espaço territorial fluminense.

ARTIGO | A perda de Robustez do Estado do Rio de Janeiro na Formação de Trabalhadores Técnicos

A distribuição das matrículas por habilitação profissional no estado no período 2019-2022 indicou uma alta concentração em duas únicas habilitações técnicas, além do curso Normal/Magistério. Estes dados constam na Tabela 1 que relaciona, nominalmente, as 15 (quinze) habilitações profissionais de nível médio que mais registraram matrículas no estado do Rio de Janeiro no quadriênio 2019-2022, indicando, por rede, e ano, o número de matrículas contabilizado em cada uma dessas habilitações.

Tabela 1 – Número de matrículas por ano e por rede nas 15 habilitações profissionais que registraram mais matrículas no estado do Rio de Janeiro no quadriênio 2019 - 2022

Habilitação profissional	2019		2020		2021		2022		Total Geral
	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	
Enfermagem	46.628	1.519	39.082	1.752	36.502	1.665	48.748	1.503	177.399
Administração	8.882	23.789	7.563	16.978	4.485	19.724	5.902	9.752	97.075
Normal / Magistério	703	20.370	896	20.994	772	19.405	798	18.557	82.495
Transações Imobiliárias	7.488	-	8.023	-	8.545	-	10.801	-	34.857
Eletrotécnica	6.365	2.134	5.581	2.240	4.483	2.362	5.653	1.987	30.805
Mecânica	4.913	2.643	4.015	2.868	3.127	2.812	4.781	2.526	27.685
Informática	3.268	3.477	2.840	3.442	2.622	3.099	3.612	2.723	25.083
Radiologia	7.603	12	5.114	5	4.411	-	5.436	-	22.581
Análises clínicas	2.993	1.205	2.469	1.296	2.620	1.189	2.917	953	15.642
Segurança do Trabalho	2.622	1.161	2.535	1.147	1.689	1.026	2.269	1.025	13.474
Edificações	1.154	2.320	855	2.298	692	2.144	859	2.087	12.409
Automação Industrial	1.241	1.415	1.232	1.434	1.317	1.311	1.946	1.376	11.272
Química	435	2.320	337	2.541	414	2.389	440	2.344	11.220
Eletrônica	1.267	1.872	899	1.902	694	1.948	704	1.692	10.978
Logística	2.005	453	1.816	496	1.153	583	1.817	477	8.800
Total das matrículas do Top 15	97.567	64.690	83.257	59.393	73.526	59.657	96.683	47.002	581.775
Total das matrículas no território ⁶	120.217	80.025	99.007	74.885	88.693	74.187	112.919	61.370	711.303

Fonte: Inep (2022); Inep (2023). Elaboração dos autores.

⁶O total apresentado aqui representa o conjunto de todas as habilitações que registraram matrículas nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022.

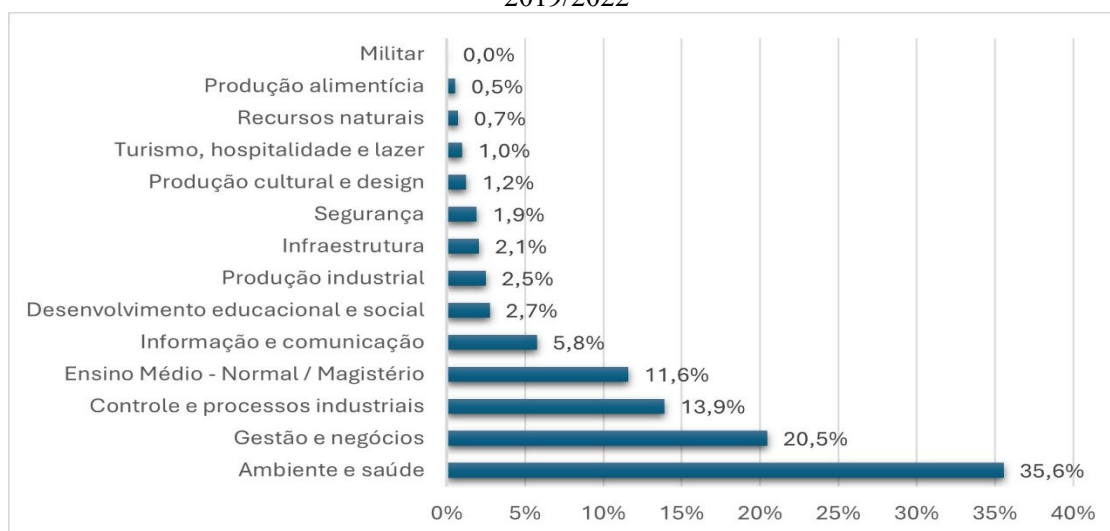
Os dados registrados na Tabela 1 indicam também especializações na oferta das habilitações profissionais considerando as redes. Na rede privada chama a atenção os registros de matrículas nos cursos técnicos em Enfermagem, Transações Imobiliárias e Radiologia, tanto pelo elevado número de matrículas registrados nessas habilitações no quadriênio, quanto pela grande diferença entre o número de matrículas registradas nessas habilitações nas instituições privadas e públicas. Na rede privada, essas três habilitações foram responsáveis por mais de 60% das matrículas em cursos técnicos no quadriênio.

Na rede pública os destaques ficam para as matrículas no curso técnico em administração, mesmo com as quedas em números absolutos verificadas entre anos no quadriênio, e para as matrículas no curso Normal/Magistério, o curso com maior registro de matrículas na rede pública. Destaca-se ainda que, as matrículas computadas nos cursos técnicos em Enfermagem e Administração, e no curso Normal/Magistério, juntas representaram no quadriênio mais de 50% do total de matrículas no estado.

Assim, para além de ocorrer alta concentração de matrículas em poucas habilitações, há, também no estado do Rio de Janeiro, especializações nas redes quanto a oferta das habilitações profissionais.

Ao analisarmos agora a distribuição das matrículas no período 2019-2022 pelos Eixos Tecnológicos, conforme apresentado no CNCT (Brasil, 2021) destacamos, em primeiro lugar, o eixo Ambiente e Saúde, no qual estão alocadas 35% das matrículas do estado conforme demonstrado na Figura 7, que apresenta a distribuição das matrículas totais por Eixo Tecnológico. No caso do estado do Rio de Janeiro, essa liderança é devida ao grande número de matrículas no curso técnico em Enfermagem, o qual representou, no quadriênio 2019-2022, cerca de 25% das matrículas no território fluminense (ver Tabela 1).

Figura 6 - Distribuição das matrículas totais por Eixo Tecnológico no estado do RJ - período 2019/2022



Fonte: Inep (2022); Inep (2023). Elaboração dos autores.

Considerando ainda os eixos com os maiores registros, destaca-se aqui a concentração de 20,5% das matrículas no eixo Gestão e Negócios, e 13,9% no eixo Controle e Processos Industriais, que são decorrentes do elevado número de matrículas em poucas habilitações profissionais. Os eixos Gestão e Negócios e Controle e Processos Industriais, por exemplo, agrupam 5 das 15 habilitações com mais matrículas no período 2019-2022, a saber: Transações Imobiliárias, Eletrotécnica, Mecânica, Automação Industrial e Eletrônica. Destacamos ainda o eixo Ensino Médio – Normal/Magistério que registrou 11,6% das matrículas abrigando, exclusivamente, as matrículas no curso Normal/Magistério (Figura 7).

Não obstante às análises realizadas sobre os eixos que concentraram mais matrículas no quadriênio 2019-2022, chama a atenção o baixo número de matrículas nos eixos tecnológicos Informação e Comunicação com 5,8% das matrículas; e os eixos Produção Alimentícia, Recursos Naturais, Turismo, Hospitalidade e Lazer, Produção Cultural e Design, Infraestrutura, e Produção Industrial, todos com registros inferiores a 3%. Note que esses eixos possuem relação direta com os complexos econômicos definidos como potenciais para o desenvolvimento da economia regional do Estado do Rio de Janeiro, conforme apresentado na Lei 10.266 de 28/12/2023 que instituiu o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES) para o período 2024-2031 (Rio de Janeiro, 2023)⁷.

⁷ Os complexos econômicos definidos no PEDES são: I - Complexo de petróleo e gás; II - Complexo da economia do mar; III - Complexo da economia da saúde; IV - Complexo de infraestrutura e logística; V - Complexo da economia verde; e VI - Complexo da economia criativa e turismo (Rio de Janeiro, 2023).

2.3 A distribuição das matrículas pelas regiões geográficas imediatas do estado

Nesta seção são apresentados dados sobre a distribuição das matrículas pelas Regiões Geográficas Imediatas do estado do Rio de Janeiro, considerando ainda a dependência administrativa da oferta.

Os dados compilados indicaram alta prevalência do registro de matrículas na RGI do Rio de Janeiro, no entanto, com baixo protagonismo da rede pública na referida RGI. Fato que pode dificultar o acesso e permanência do público demandante a esses cursos.

Na Tabela 2 são apresentados dados referentes aos percentuais de matrículas em cursos de formação técnica por região geográfica imediata do estado do Rio de Janeiro e dependência administrativa no período 2019-2022. Também são apresentados, em números absolutos, os valores totais de matrículas por RGI no período e a distribuição percentual das matrículas pela RGIs.

Tabela 2 - Percentual de matrículas em cursos de formação técnica por região geográfica imediata e dependência administrativa. Estado do Rio de Janeiro (2019-2022)

Dependência Administrativa / Região Geográfica Imediata	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Número total de matrículas por RGI no período	% de matrículas por RGI no período
Rio de Janeiro	26,57%	8,68%	0,00%	64,75%	518.927	72,95%
Campos dos Goytacazes Volta Redonda-Barra	29,14%	40,73%	0,00%	30,13%	36.606	5,15%
Mansa	34,42%	16,76%	3,54%	45,28%	29.502	4,15%
Macaé-Rio das Ostras	14,13%	22,61%	1,98%	61,29%	26.952	3,79%
Petrópolis	21,06%	2,10%	0,00%	76,84%	19.222	2,70%
Cabo Frio	35,76%	25,18%	4,76%	34,30%	18.421	2,59%
Itaperuna	25,40%	43,51%	0,00%	31,09%	15.707	2,21%
Nova Friburgo	47,02%	4,36%	1,59%	47,03%	10.837	1,52%
Resende	34,76%	10,57%	8,70%	45,97%	6.767	0,95%
Angra dos Reis	39,71%	11,36%	0,00%	48,93%	6.742	0,95%
Santo Antônio de Pádua	56,34%	30,41%	0,00%	13,25%	6.620	0,93%
Valença	48,22%	10,50%	0,00%	41,28%	5.915	0,83%
Três Rios-Paraíba do Sul	62,50%	0,00%	0,00%	37,50%	5.264	0,74%
Rio Bonito	63,81%	0,00%	5,91%	30,28%	3.821	0,54%
Total Geral	28,06%	12,30%	0,48%	59,16%	711.303	100%

Fonte dos dados: Inep (2022); Inep (2023). Elaboração dos autores.

Os dados apresentados na Tabela 2 possibilitam avaliar o desempenho das dependências administrativas por RGI, reforçando que, apesar da dependência estadual ter registrado matrículas em todas as RGIs do estado, as instituições estaduais

apresentaram maior protagonismo nas regiões com baixos registros de matrículas em cursos de formação técnica.

Outra observação que merece destaque é a presença de matrículas em instituições vinculadas à dependência federal em 12 (doze) das 14 (quatorze) RGIs do estado. Inclusive com percentuais superiores aos 40% em duas RGIs, evidenciando assim o protagonismo dessa dependência na oferta de cursos de formação técnica no estado do Rio de Janeiro.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados indicaram que há importantes diferenças entre as tendências de crescimento, decréscimo ou estagnação no registro de matrículas em cursos de formação técnica entre as redes pública e privada e entre as dependências administrativas – federal, estadual, municipal e privada – considerando uma análise em perspectiva comparada entre os territórios fluminense e nacional no período 2007-2022. Se no país o acréscimo do registro de matrículas em cursos técnicos no período 2007-2022 foi marcado pelo importante protagonismo da rede pública, com destaque para as dependências federal e estadual, no estado do Rio de Janeiro o crescimento das matrículas em cursos de formação técnica no período 2007-2022 foi resultado do protagonismo exclusivo da rede privada, mesmo que com uma relativa expansão, em termos percentuais, dos registros na dependência federal no território fluminense.

No estado, o alto decréscimo no registro de matrículas em cursos técnicos na dependência estadual no período 2007-2022 foi determinante para as quedas quase anuais nos registros de matrículas em cursos de formação técnica na rede pública no estado. Fato que se apresenta na contramão da tendência ascendente no registro de matrículas em cursos de formação técnica na rede pública no país observada no período 2007-2022.

O estudo também evidenciou as especializações existentes nas redes pública e privada quanto às formas de oferta dos cursos, corroborando com os achados de Gawryszewski, Marques e Lavouras (2018), e quanto às habilitações profissionais ofertadas. Enquanto mais de 86% das matrículas nas formas concomitante e subsequente foram registradas na rede privada no quadriênio 2019-2022, cerca de 87% das matrículas na forma integrada foram registradas na rede pública.

Quanto às especializações referentes à oferta das habilitações profissionais, destaca-se que, enquanto a rede pública computou mais de 76% de matrículas nos cursos técnico em Administração e 96% das matrículas no curso Normal/Magistério, a rede privada ficou responsável por mais de 96% das matrículas nos cursos técnicos em Enfermagem, e mais de 99% das matrículas nos cursos técnicos em Radiologia.

Para além desses fatos, o estudo também identificou uma significativa concentração das matrículas no estado em poucas habilitações profissionais, e na RGI do Rio de Janeiro, fatos esses que podem comprometer o acesso e a permanência do público demandante aos diferentes cursos.

Nesse contexto, destaca-se aqui que a redução da participação do Estado na oferta de formação técnica fere direitos sociais inscritos na Constituição Federal, entre eles os relacionados à “igualdade de condições para acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988. Art. 206. Inciso I), e à garantia do “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (Brasil, 1988. Art. 208. Inciso V).

Assim, a retirada do Estado na oferta de educação profissional pode ser compreendida como parte de um processo de mercantilização, que impele jovens e adultos a adquirir serviços educacionais em instituições privadas. Sobre isso Ivanete Boschetti (2018), afirma que:

Processos de alienação de bens públicos transformando-os em mercadorias, a exemplo das privatizações da saúde e educação, também podem ser entendidos como processos de expropriação” do trabalhador, constituindo em “renovadas formas de garantia da acumulação de capital (Boschetti, 2018. p. 154).

Em nossa concepção, a educação é um ato político e, nesse contexto, ela deve superar processos formativos que estejam fundamentados numa “qualificação estreita e precarizada” (Kuenzer e Grabowski, 2006) com foco no atendimento exclusivo e imediato dos setores produtivos já instituídos, passando a ocupar uma concepção de formação para o atendimento das demandas da transformação social.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. *In*: BOSCHETTI, I. (orgs). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997. Regulamenta o §2 do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o §2 do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 9 jan. de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Df, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.645, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a educação profissional e tecnológica e articular a educação profissional técnica de nível médio com programas de aprendizagem profissional... **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114645.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao §5 do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2005. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111195.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111741.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30

ARTIGO | A perda de Robustez do Estado do Rio de Janeiro na Formação de Trabalhadores Técnicos

dez. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)... **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação, 2025. **Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos**. ed. 4. Brasília, DF: [s. n.]. Disponível em: <https://cnct.mec.gov.br/>. Acesso em: 7 jan. 2025.
BRASIL. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. **Diário Oficial da União**: seção: 1, Brasília, DF, n. 3, p. 19, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=06/01/2021&totalArquivos=190>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=96261-1-plano-expansao-rede-federal-fase-i&category_slug=setembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 1 jan. 2025. 2005b. p. 68.

BRASIL. Resolução nº 1, de 3 de fevereiro de 2005. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 48, p. 9, 11 mar. 2005. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/03/2005&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=88>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Resolução nº 3, de 9 de julho de 2008. Dispõe sobre a instituição e implantação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, Df, n. 131, p. 9, 10 jul. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/07/2008&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=72>. Acesso em 31 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central - Valores Acumulados no Ano Relativos ao Resultado do Tesouro Nacional (RTN)**. Brasília, DF: [s. n.]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>. Acesso em: 9 dez. 2024.

CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C. **PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2014. 70

p. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2406>. Acesso em: 23 dez. 2024.

COSTA, Fernanda Cosme da. **O programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) e a educação da classe trabalhadora**. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional em Saúde). Escola Politécnica em Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/11169>. Acesso em: 27 dez. 2024.

DANTAS, Alexandre Batista Pinho; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira; SILVA, Giuliano Alves Borges e. O ciclo de políticas públicas da educação profissional e tecnológica no estado do Rio de Janeiro. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona, v. 28, n. 127, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/download/5209/2500/23674>. Acesso em: 05 jan. 2025.

GAWRYSZEWSKI, B.; MARQUES, G.; LAVOURAS, F. Análise da oferta da educação profissional no estado do Rio de Janeiro. **Crítica Educativa**, v. 4, n. 1, p. 30-44, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22476/revcted.v4i1.310>. Acesso em: 14 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 3 jan. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS APLICADAS ANÍSIO TEIXEIRA. **[Planilha enviada às autoras com dados relacionados às matrículas em cursos de educação profissional técnica no estado do Rio de Janeiro no ano de 2022]**. Rio de Janeiro: Inep, 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS APLICADAS ANÍSIO TEIXEIRA. **[Planilha enviada às autoras com dados relacionados às matrículas em cursos de educação profissional técnica no estado do Rio de Janeiro no período 2019-2021]**. Rio de Janeiro: Inep, 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS APLICADAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Estatísticas censo escolar**: [Registro de matrículas em cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio no Brasil e no estado do Rio de Janeiro por rede e dependência administrativa]. Rio de Janeiro: INEP. Disponível em: Estatísticas Censo Escolar — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep (www.gov.br). [atualizada em 22 de fevereiro de 2024]. Acesso em: 5 jan. 2025.

KUENZER, Acácia Zeneida; GRABOWSKI, Gabriel. Educação Profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 297-318, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rp/v24n01/v24n01a13.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023. **Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES para o período 2024-2031**. Rio de Janeiro, RJ: ALERJ, 2023. Disponível em: <https://transparencia.alerj.rj.gov.br/section/report/115>. Acesso em: 7 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009. **Institui o Plano Estadual de Educação – PEE/RJ, e dá outras providências**. Rio de Janeiro: ALERJ, 2009. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/174661/plano_estadual_de_educacao_do_rio_de_janeiro.pdf. Acesso em: 5 jan. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DETERMINANTES DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DE 1975 A 2023

DETERMINANTS OF RIO DE JANEIRO STATE'S PUBLIC DEBT: AN ANALYSIS FROM 1975 TO 2023

André Aranha

 <https://orcid.org/0000-0003-3323-2206>

Correspondência: amc.aranha@gmail.com

Mestre e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE-UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Carlos Pinkusfeld Bastos

 <https://orcid.org/0000-0003-3895-1461>

Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

DOI: 10.12957/cdf.2025.89329

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025.

RESUMO

O alto endividamento do estado do Rio de Janeiro é usualmente visto como fruto da irresponsabilidade de sua administração, o que implicaria no risco moral de a União não punir o estado por tal comportamento. O presente artigo visa avaliar em que medida fatores exógenos à administração intervêm nesse endividamento – como as taxas de juros cobradas, e o desempenho da economia do território. Verificamos que o baixíssimo desempenho da economia fluminense atua como o principal determinante do crescimento da dívida pública do RJ, evidenciando ainda a pequena margem de manobra para a administração local ser responsável ou não. Tal desempenho é comum às outras historicamente grandes economias estaduais do país, a saber MG, SP e RS. Ademais, em relação aos encargos financeiros, estes estados foram penalizados pela União, e o RJ sofreu encargos extras em comparação aos demais estados no seu tratamento, seja no fim dos anos 1990, seja a partir da crise fiscal de 2016. O debate sobre responsabilidade fiscal na federação precisa levar em conta a desigualdade de trajetória dos estados para discutir a imposição de austeridade, sobretudo se esta realimenta a estagnação dos territórios – e do Brasil.

Palavras-chave: Regime de recuperação fiscal; dívida pública; federalismo fiscal; política fiscal; finanças públicas.

ABSTRACT

The high levels of indebtedness of the state of Rio de Janeiro (RJ) are usually seen as the result of the irresponsibility of its administration. This diagnosis would imply the moral risk for the Union of not punishing the state for such behavior. This article aims to assess the extent to which factors exogenous to the administration intervene in this debt – such as the interest rates charged, and the performance of the territory's economy.



We find that the very low performance of the economy in Rio de Janeiro acts as the main determinant of the growth of RJ's public debt, also highlighting the small margin of maneuver for the local administration to be fiscally responsible or not. This performance is common to other historically large state economies in the country, namely Minas Gerais, São Paulo and Rio Grande do Sul. Furthermore, in relation to financial burdens, these states were penalized by the Union, and RJ suffered extra burdens compared to other states, whether at the end of the 1990s or since the 2016 fiscal crisis. The current debate on fiscal responsibility in the federation needs to take into account the inequality in the trajectory of the states when discussing the imposition of austerity, especially if this feeds back into the stagnation of the territories – and of Brazil.

Keywords: Public debt; fiscal Policy; fiscal federalism; austerity; public finance in Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre as razões do endividamento público, e as soluções para o mesmo, está no centro da agenda econômica brasileira. Enquanto os diagnósticos usuais enfatizam a despesa pública e a necessidade de sua contenção, outras análises identificam na política monetária e sobretudo no dinamismo econômico os principais determinantes, advogando a retomada de uma estratégia de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, na esfera subnacional, a questão alcança um nível a mais de complexidade, tanto pela menor margem de manobra das administrações, quanto pela concentração do endividamento em alguns poucos estados – dos quais o Rio de Janeiro (RJ) é um caso extremo. Nesta heterogeneidade regional, reproduzem-se as duas posições – seja reafirmando a importância do controle da despesa, seja da retomada do desenvolvimento. Acompanhar a trajetória fiscal dos estados, portanto, é revisitar o debate macroeconômico podendo dispor de grupos controle e contraexemplos ao poder comparar diferentes governos dentro do mesmo país.

Neste sentido, ao englobar na trajetória da dívida pública do RJ determinantes alheios à decisão da administração estadual, como os juros e o desempenho da economia do território, realizamos um estudo de caso sobre o endividamento público que lança luz sobre dinâmicas gerais do país. O caso do RJ é extremo por conta das medidas punitivas adotadas unicamente neste ente a partir de 2016, e da situação ainda insustentável de suas finanças. É, portanto, uma comprovação factual das teorias sobre desenvolvimento econômico e finanças públicas, inclusive em sua relação complexa com o desenvolvimento institucional da governança do setor público. Avançar para além do diagnóstico superficial e a-histórico que vê no RJ apenas um exemplo de má

administração é imprescindível para reverter o ciclo vicioso de austeridade imposto no território. O artigo está dividido em 3 seções além desta introdução e da conclusão. Na segunda, apresentamos o arcabouço teórico. Em seguida tratamos da evolução da dívida do RJ entre 1975 e 2000, para na quarta seção abordarmos sua evolução de 2000 a 2023.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

O aumento da dívida pública é usualmente visto como indicador da necessidade de geração de superávits fiscais para pagamento das obrigações. Nesse sentido, a responsabilidade fiscal “intertemporal” – de não deixar passivos para as futuras gerações – estaria na geração de um fluxo suficiente de superávits orçamentários para quitar os passivos acumulados (Rigolon; Giambiagi, 1999). Nos países em desenvolvimento, o endividamento crescente do setor público como um todo a partir dos anos 1980 levou a administração subnacional a tensionar o papel da União no seu salvamento financeiro. Esse processo foi interpretado sob o arcabouço teórico da Nova Economia Política (Affonso, 2003), pela qual os programas federais de socorro financeiro criariam um problema de risco moral: o alívio financeiro a um ente em dificuldades reduziria o incentivo pela geração dos superávits, estimulando uma irresponsabilidade já prevendo os auxílios da União. A solução advogada por esta literatura, e frequentemente posta em prática, seria (i) evitar o refinanciamento; mas quando este fosse inevitável (seja por envolver um risco econômico, seja por pressão política), ele (ii) deveria envolver contrapartidas punitivas a ponto de não ser um caminho desejável para os demais entes (sobre a situação brasileira nos anos 1990, cf. World Bank, 1995).

Contudo, a contabilidade do endividamento público ao longo do tempo evidencia a importância de outras variáveis para além do esforço na geração de superávits. Blanchard (2022) deriva matematicamente a evolução do indicador de endividamento de um período para o outro, o que é equivalente à equação a seguir, apenas utilizando o denominador como receitas¹:

¹No lado esquerdo, B se refere ao estoque de dívida, T às receitas, e t ao período sob análise. O uso das receitas como denominador não modifica as conclusões derivadas da análise que utiliza como denominador o PIB, já que nesta a razão receitas/PIB é tomada como fixa de forma que as receitas crescem à mesma taxa que o PIB. No lado direito, r se refere à taxa líquida de juros real incidente sobre a dívida, g à taxa real de crescimento das receitas, e BS ao resultado primário. No período t , no numerador, a dívida herdada (B_{t-1}) cresceu pela taxa de juros $(1 + r)$, ao mesmo tempo em que ocorre o pagamento do serviço da dívida ou a

$$\frac{B_t}{T_t} = \frac{B_{t-1}(1+r) - BS_t}{T_{t-1}(1+g)} \quad (1)$$

A condição de estabilidade da razão dívida/receitas ao longo do tempo é obtida ao igualar a razão dívida/receitas em dois períodos, o que nos leva à equação abaixo:

$$\frac{BS_t}{T_t} = \frac{B_{t-1}(r-g)}{T_{t-1}(1+g)} \quad (2)$$

A Equação 2 evidencia que o tamanho dos superávits fiscais necessários para estabilizar ou reduzir a dívida pública é altamente sensível aos parâmetros projetados de taxa de juros e de crescimento, e essa sensibilidade é tanto maior quanto maior for a dívida inicial. No limite, se a taxa de crescimento das receitas for maior do que a taxa de juros (isto é, se $r - g < 0$), o endividamento cairá ao longo do tempo mesmo havendo déficits fiscais – situação nas últimas décadas de diversos países desenvolvidos (Blanchard, 2022). Mas mesmo em situações de $r - g > 0$, o aumento ou a redução na taxa de crescimento, por exemplo, tem fortes impactos sobre a necessidade de geração de superávits primários para estabilizar a dívida². Dito de outro modo, a suposta “responsabilidade fiscal intertemporal” não tem uma relação simples com o esforço fiscal da administração; dada a taxa de juros, a efetividade (ou mesmo a necessidade) do esforço fiscal depende da trajetória das receitas.

A questão se complexifica quando são introduzidas hipóteses relativas à determinação da taxa de crescimento ser impactada por decisões de política fiscal – o debate dos “multiplicadores fiscais” (Blanchard, 2022). Se o aumento do resultado fiscal (obtido por meio de uma contração de gasto ou um aumento de tributos) tem impactos recessivos sobre a economia, reduzindo as receitas (o denominador), esse efeito pode dominar o impacto na redução da dívida (o numerador), piorando o indicador de endividamento (Ciccone, 2008). Políticas fiscais assim são “contraproducentes” ou “autodestrutivas”³. Dessa forma, a situação de alto endividamento pode não ter como causa principal uma política fiscal temerária, mas sim fatores exógenos à decisão da administração – caso em que o refinanciamento pela União não seria um prêmio ao

contratação de novas dívidas (BS_t), enquanto no denominador as receitas cresceram em relação ao período anterior ($T_{t-1}(1 + g)$).

²Veja-se Bastos, Rodrigues e Lara (2015) sobre o caso brasileiro entre 2003 e 2012.

³Em termos históricos, com a crise de 2008 e as experiências subsequentes de ajuste fiscal na Europa, esse debate foi renovado – indicando a necessidade, para estabilizar o endividamento, de uma política expansionista que auxilie a retomada do crescimento.

irresponsável, mas sim um recurso anticíclico para situações extremas, perdendo o sentido a imposição de contrapartidas de desestímulo. O risco moral pode assim ser afastado em caso de exogeneidade da causa: a alta dos juros ou a queda nas receitas.

Em paralelo a esse debate de economia política e de incentivos institucionais, também é preciso considerar a estratégia de desenvolvimento nacional, e os multiplicadores associados aos gastos e tributos em questão, com seus efeitos sobre a competitividade do território e sobre os potenciais de desenvolvimento – tanto no sentido positivo de indução, como no sentido negativo da redução/sucateamento do Estado e do efeito danoso que isso pode provocar. Isto é, independente de culpabilizações entre os entes da federação e os remanejamentos de poder internos ao setor público que a cobrança de dívida provoca, esses acordos de refinanciamento também precisam levar em conta o resultado final da atuação do setor público como um todo. É “autodestrutivo” ou “contraproducente” desperdiçar potenciais de crescimento do país, e criar enormes passivos socioeconômicos (de segurança, de urbanismo, climáticos etc.), focando unicamente nas disputas institucionais da federação – sempre sob a justificativa de defender a responsabilidade fiscal.

3 ORIGENS DA DÍVIDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ATÉ 2000

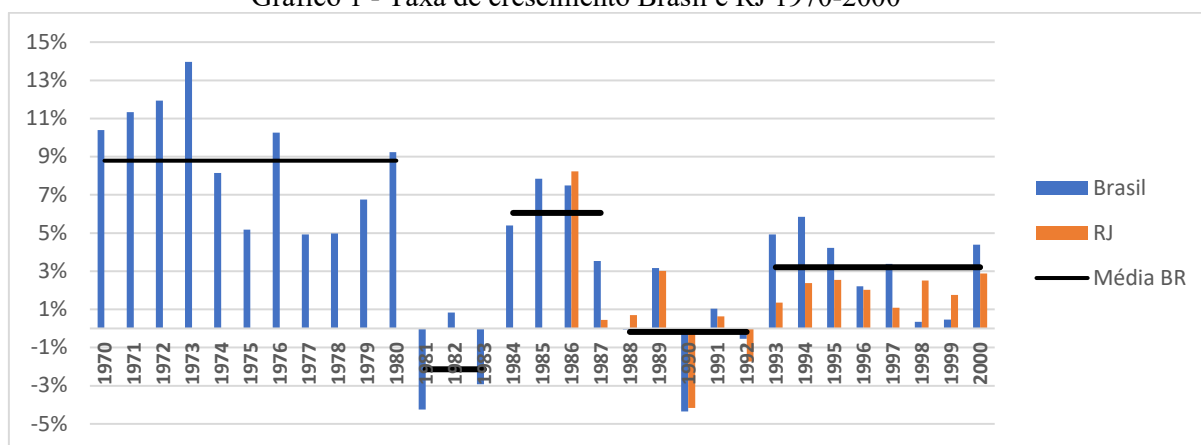
O período analisado inicia-se em 1975 por ser um marco de relaxamento das restrições a endividamento estadual. A Resolução do Senado Federal nº 62 de 1975, de regulação do endividamento estadual, definiu uma sistemática de controle federal sobre exceções a um limite geral de endividamento, sendo que as exceções permitiam regular a expansão da dívida a partir de critérios qualitativos de direcionamento dos recursos em prol dos setores alinhados à estratégia de crescimento nacional (Rezende; Afonso, 1988; *apud* Almeida, 1996). Esse arcabouço institucional serviu para implementar a estratégia de gastos necessária pelo II PND, onde a União, em vez de transferir recursos, estimulou a captação de empréstimos externos pelo setor público de maneira descentralizada, através das empresas estatais de todos os níveis federativos (cf. Carneiro, 2002, Parte I).

Após o choque dos juros americanos de 1979 e a retração da liquidez internacional, o endividamento externo se tornará a grande restrição dos países latino-americanos. O pagamento das dívidas externas dos governos estaduais, especificamente, será ao longo dos anos 1980 apoiado e coordenado pela União, até a conclusão dos acordos com credores externos que finalmente equacionam a questão no início dos 1990. Mesmo que tivessem

grandes custos, a União procurou estabilizar suas condições financeiras, ainda que não houvesse quase contratação de novos recursos através deste canal de crédito. Em 1989 com a Lei 7.976 é realizado o primeiro grande refinanciamento de longo prazo de dívidas subnacionais, equacionando suas dívidas externas. No caso do RJ, 60% do valor então refinanciado foi relacionado à dívida contraída em 1979 com o Bank of Montreal para o Programa de Desenvolvimento Socioeconômico do ERJ, e honrada pela União⁴ (SEFAZ-RJ, 2023). Já em 1996, a dívida externa do RJ (e os refinanciamentos delas) compunham apenas 1,3% do total da dívida estadual fluminense.

De fato, o cerne do endividamento estadual, iniciado no plano externo, rapidamente se desloca para o plano interno. O determinante principal é a forte queda da atividade econômica – e consequentemente na arrecadação estadual – a partir de 1981, como evidencia o gráfico abaixo. A economia do RJ acompanha o cenário nacional, mas com menor dinamismo.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento Brasil e RJ 1970-2000

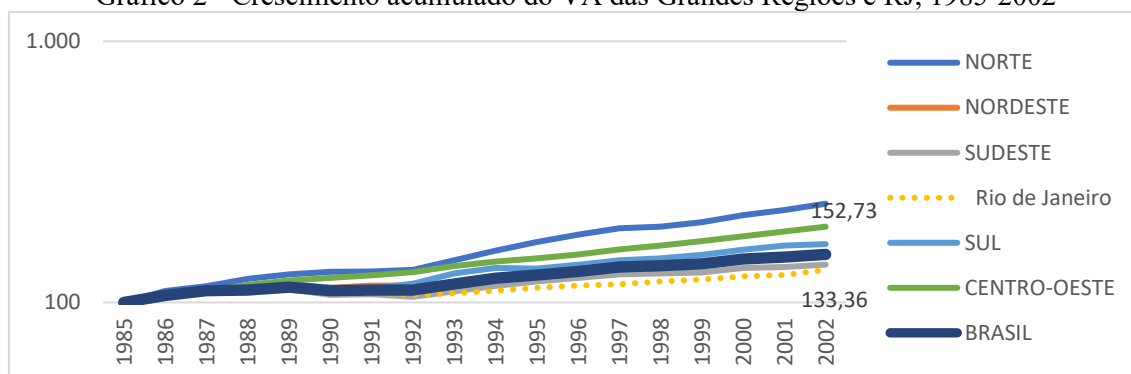


Fonte: IBGE. Taxa de crescimento do PIB nacional, e taxa de crescimento do volume do Valor Adicionado do RJ. Médias geométricas das taxas do PIB nacional.

De fato, conforme o gráfico abaixo, para além de sofrer as oscilações do período, o RJ foi o estado com o pior crescimento acumulado no período de 1985 a 2002, crescendo uma média de 1,7% ao ano.

⁴Os 40% restantes referiam-se a saneamento do Banerj, oriundo da Lei 7.614/87 e dos Votos CMN 340 e 548/87, cuja importância será abordada adiante.

Gráfico 2 - Crescimento acumulado do VA das Grandes Regiões e RJ, 1985-2002

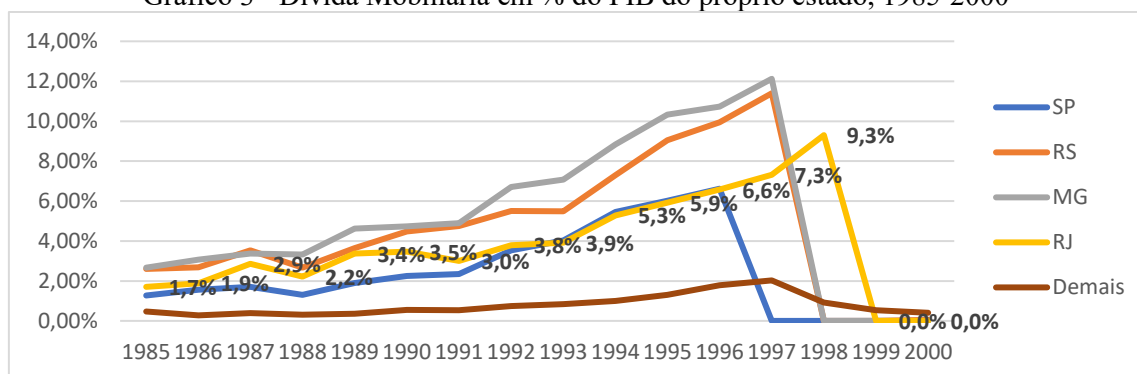


Fonte: SCR-IBGE. Evolução do Volume do Valor Adicionado Bruto das Grandes Regiões e Estados - 1985-2002. Destacados em 2002: Rio de Janeiro e total Brasil.

Além da pressão pela queda ou estagnação nas receitas, o perfil das dívidas assumidas – e com ele as taxas de juros incidentes – será errático e por isso custoso. Isso porque já a partir do acordo federal com o FMI, em 1983 a União corta repasses e empréstimos, e busca reprimir os canais de crédito interno estadual (Lopreato, 2002, p. 82). Porém, essa repressão não impede o recurso a canais idiossincráticos: os governos e as empresas estaduais se endividam junto aos próprios *bancos estaduais* (Lopreato, 2002, p. 131-132) que posteriormente precisarão ser saneados; atrasam obrigações financeiras sobretudo com órgãos federais – como no caso das distribuidoras elétricas estaduais que não pagavam a geradora federal – além de tomarem créditos bancários de curto prazo e emitirem títulos mobiliários (Lopreato, 2013, p. 149).

Esses canais de endividamento, ensaiados no início dos anos 1980, se reforçarão com as novas recessões na virada para a década de 1990, em paralelo à aceleração inflacionária e à alta do juro interno. Os altíssimos juros dominam a explicação da aceleração da dívida (Mora, 2000, p. 33): a taxa de juros básica Selic sobe de patamares reais negativos até 1987 para uma média de 28,3% reais por ano de 1992 a 1998 (deflacionados pelo IPCA). A dívida subnacional desde o fim dos anos 1980 entra em aceleração ininterrupta como proporção do PIB, sobretudo a mobiliária:

Gráfico 3 - Dívida Mobiliária em % do PIB do próprio estado, 1985-2000



Fonte: Relatório Anual do Banco Central 1985, 1990 e 1991; a partir de 1991, BCB-DSTAT. PIB (SCR-IBGE) a preços de final de período, valorizado pelo IGP-DI.

O ano de 1994 é um marco a partir do qual mesmo com quedas nas receitas os estados se veem incapazes de contrair créditos significativos, na medida em que os canais irregulares passam a ter fortes controles federais. Ocorrem mudanças normativas importantes⁵, e a maior parte da dívida estadual é federalizada, formal ou informalmente. O governo federal realiza um novo grande refinanciamento, autorizado pela Lei 8.727/93. Com contratos assinados até abril de 1994, são refinanciados, por 20 anos, 7,2% do PIB (Bevilaqua, 2002) sobretudo de dívidas com a União ou com instituições financeiras federais, o que estabiliza a maior parte dos passivos da maioria dos estados na federação, com exceção dos estados maiores. No Rio de Janeiro, foram assumidas dívidas das quais 84% referiam-se a contratos com a CEF relativos a habitação e saneamento, e a maior parte dos demais valores eram com o BNDES referindo-se a construção e pavimentação de estradas (SEFAZ-RJ, 2023). Para comparação, a dívida mobiliária, na época, equivalia a 47% do que foi refinanciado (BCB-DSTAT).

Os principais canais de crédito que não haviam sido refinanciados – dívida mobiliária e créditos junto aos bancos estaduais – estavam mais concentrados nas grandes economias de Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS). A Lei 8.727/93 aprovada pelo Congresso previa também o refinanciamento da dívida *mobiliária* dos estados, mas esse dispositivo não foi implementado pela equipe econômica do Executivo (Almeida, 1996). Em vez de refinar diretamente, o BCB federaliza informalmente a dívida mobiliária estadual, sem alívio da cobrança da altíssima Selic, ao assumir, em 1994, a quase totalidade dos títulos mobiliários estaduais: em jan/95 estão

⁵O CMN baixa uma regulação interditando empréstimos com os bancos estaduais (Franco, 2017, p.661); a Emenda Constitucional nº 3/93 interdita a emissão de dívida mobiliária (para além de sua rolagem), e permite que a União cobre dívidas arrestando as receitas próprias dos estados

em posse do BCB 88% dos títulos; e até o fim dos anos 1990, mais de 70% deles (BCB-DSTAT). Especificamente os títulos do RJ em jun/93 estão 14,4% no BCB, em ago/96, 89,9% no BCB, e em mai/98, 96,1% (BCB *apud* Lopreato, 2000). Além disso, no fim de 1994, o Banco Central faz uma intervenção nos principais bancos estaduais, Banerj e Banespa (de RJ e SP), que ficarão sob intervenção (sem alívio nos encargos) até a sua liquidação.

O governo federal expande controles, mas não procura sanar a insustentabilidade das contas estaduais, enfraquecendo o poder de barganha dos governadores até a imposição, no final da década, dos Programas de Restruturação e Ajuste Fiscal (PAFs). Estes, assinados sob a égide do refinanciamento da Lei 9.496/97, abrangerão um fortíssimo ajuste patrimonial dos estados, e definirão o novo arranjo federativo que se manterá pelas próximas décadas, englobando também o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), o qual em moldes similares condiciona o saneamento dos bancos estaduais à extinção ou privatização dos mesmos. Os PAFs refinanciam praticamente toda a dívida estadual, e – através da exigência de um pagamento da dívida à vista de até 20% do total devido, sem o qual as taxas de juros reais de 6% subiriam a 9% – obrigam a privatização das concessionárias de energia elétrica (e a assunção dos “esqueletos” de dívidas delas) bem como de várias outras estatais, como de habitação, transportes urbanos, fornecimento de gás e telecomunicações. Em relação ao fluxo futuro, os PAFs garantirão condições financeiras estáveis, estabelecendo a sistemática de limitar a cobrança de encargos de dívida a um máximo de cerca de 13% das receitas do estado, com refinanciamento automático dos encargos excedentes nas mesmas condições – o chamado “resíduo”.

Ainda que todos os contratos fossem assinados até abr/98, o refinanciamento da dívida mobiliária retroagia a data-base a partir do qual eram cobrados os encargos do PAF (significativamente menores do que a Selic de então) até mar/96, livrando os estados da cobrança da Selic nesse interregno. A escolha dessa data-base foi, evidentemente, uma decisão arbitrária de onde passar a linha de corte, e em 1999 será contestada, por diversos governadores, em nome da retroação à data-base de mar/93 – seguindo a previsão da Lei 8.727/93 que fora ignorada. De fato, entre mar/93 e mar/96 a rolagem pela Selic significou um aumento de 60% a mais do que seria a rolagem pelas condições do PAF. Assim, se fosse feito o recuo à data-base de mar/93, a dívida mobiliária do RJ refinanciada pelo

PAF seria 37% menor, e em 2000 os estoques totais da dívida de RS, MG, SP e RJ seriam de 15% a 20% menores⁶.

Especificamente sobre o RJ, o estado teve uma entrada no PAF bastante única e conturbada. Por um lado, o RJ havia sido o primeiro estado a privatizar seu banco estadual, e privatizou suas estatais elétricas, de fornecimento de gás e companhias de transporte urbano em 1997 e 1998:

Tabela 1 - Privatizações de estatais estaduais no RJ

Empresa	Setor	Data do leilão	Preço de venda (R\$ milhões)	Total em R\$ milhões de ago/94
LIGHT	Elétrico	21/05/1996	2.217	1.710
AMPLA (CERJ)	Elétrico	20/11/1996	605	453
RIOGÁS	Gás	14/jul/97	158	112
CEG	Gás	14/jul/97	465	329
Metrô do Rio de Janeiro	Transporte	19/dez/97	292	202
CONERJ	Transporte	05/fev/98	33	22
FLUMITRENS	Transporte	15/jul/98	279	190
Terminal Garagem M. Côrtes	Transporte	28/out/98	80	55
Total			4.129	3.073

Fonte: Catapan (2005, p.65) e BCB (1999). Última coluna deflacionada pelo IGP-DI.

Apesar disso, em 1999 o RJ era o único estado a ter assinado o acordo da Lei 9.496/97 que não fora aprovado ainda⁷ (Aranha, 2022; Alerj, 2022). Isto é, o ERJ inicia 1999 em uma situação extremamente frágil, tendo de barganhar pelo mínimo, qual seja, sua inclusão no mesmo acordo que os demais estados. Neste ano, ocorrem fortes disputas sobre os PAFs, com o governador de MG, o ex-presidente Itamar Franco, criando uma frente de oposição à qual o RS e o RJ aderem (Aranha, 2022). Mas conforme o ano de 1999 avança, o RJ rompe a coesão entre os governadores de oposição para uma negociação em bloco, conseguindo em negociações isoladas a anulação do contrato de refinanciamento anterior, e a abertura de novo prazo para o refinanciamento do PAF. As condições para essa entrada tardia foram a retroação do refinanciamento da dívida mobiliária até setembro de 1997, e não março de 1996 como os demais estados – retroação

⁶Na medida em que esses estados se mantiveram com altos níveis de endividamento nas décadas seguintes, a importância desse ônus histórico foi crescente, de forma que, em 2016, o impacto dessa não-refinanciamento alcançava de 30% a 45% dos passivos totais estaduais (Aranha, 2022, p.123). Cabe adicionar que essa ordem de grandeza da penalização a que foi submetida dívida mobiliária serve de *proxy* para avaliar a penalização a que foram sujeitos os passivos dos bancos estaduais.

⁷As condições gerais desse acordo original, que previa taxas de juros de 7,5%, podem ser consultadas na Resolução 10/97 do Senado Federal.

que por si só reduziria a dívida mobiliária do RJ em 10,8%. Ao mesmo tempo, sem nada restante para privatizar, o RJ vendeu os direitos futuros das suas receitas de Royalties de exploração de petróleo⁸ para garantir os juros de 6%.

Quanto ao saneamento dos passivos do Banerj, o RJ foi o único estado que não realizou o saneamento de seu banco por meio do PROES, nem pela Lei 9.496/97 como fez São Paulo, mas o fez diretamente com o BCB⁹ em julho/1998. Por conta disso, futuras renegociações nos anos 2010 do passivo do PROES e do PAF não abrangerão este passivo do RJ – desequilíbrio só parcialmente corrigido com a edição da LC 178/21.

De toda forma, com os PAFs são formalizadas as relações interfederativas, consolidando passivos e impondo o acompanhamento anual pela STN (com poderes coercitivos). A análise da tabela abaixo sobre a composição dos estoques de dívida estadual em 1999, logo após a assinatura dos PAFs, permite tecer considerações sobre as heterogeneidades regionais desse processo, seguindo a análise iniciada por Mora (2002). Os altos níveis de endividamento, ainda que em termos absolutos sigam a concentração regional da renda, como proporção das receitas são generalizados (com exceção da região Norte). Porém, sua origem histórica – isto é, a explicação dos custos incorridos – apresenta grandes diferenças.

Tabela 2 - Tamanho e origem do estoque de dívida por região/estado em 1999

Região/ UF	% Total dos estados	Dívida/ Receitas	Refin. Lei 9.496/97 + PROES			Refin. Lei 8.727/93	Refins. de Dívida Externa	Demais Dívidas
			Origem Bancos Estaduais (estim.)	Origem Dívida Mobiliária (estim.)	Outras origens			
N	3,7%	116%	18%	0%	9%	36%	11%	27%
NE	14,9%	187%	16%	6%	5%	37%	14%	22%
CO	7,8%	366%	5%	9%	11%	47%	18%	11%
SE	57,9%	279%	36%	39%	6%	5%	4%	10%
RJ	11,7%	345%	14%	41%	25%	5%	3%	12%
S	15,6%	265%	29%	35%	3%	10%	5%	18%
Total	100,0%	250%	29%	29%	6%	15%	7%	14%

Fonte: Elaboração própria com base em PAF (STN, 2017), consolidando adm. direta e indireta. A composição do refin. da Lei 9.496/97 foi estimada a partir de Lopreato (2002) e dos contratos de RS, SP e RJ. Foram consolidados os dados da Lei 9.496/97, os dados do PROES e do refinanciamento de banco estadual do RJ (BACEN/DEDIP, 2001). O dado de dívida mobiliária de cada estado é o valor em BCB-DSTAT ao fim do mês da data de assinatura do contrato. Não inclui o DF.

⁸O excedente dessa venda, que ficou como títulos federais de posse do estado, inflou o caixa imediato da gestão estadual por alguns governos.

⁹O acordo posteriormente foi assumido pela União através da MP 2.179-36/2001, uma MP que não trata especificamente de estados mas faz vários acertos entre União e BCB, evidenciando o caráter idiossincrático das negociações do RJ.

Ao contrário do restante da federação, no Sul e no Sudeste a maioria dos passivos (respectivamente 67% e 81%) só foi refinanciada no final dos anos 1990, com a Lei 9.496/97 e o PROES. Ocorreu assim uma assimetria nos refinanciamentos de dívidas estaduais: enquanto as que provinham de canais regulados pela União, como dívida externa e crédito federal, foram refinanciadas no início do período de aperto monetário, os canais que fugiam ao controle federal, como dívida mobiliária e bancos estaduais, mais importantes para os estados maiores, só foram refinanciados no final do período de aperto monetário. Esta assimetria foi instrumental na economia política de disputa federativa para imposição dos controles federais, com a insustentabilidade dos passivos obrigando governadores a cederem seus canais próprios de financiamento. Assim, parte substancial do alto endividamento dos maiores estados – inclusive o RJ – no fim dos anos 1990 deveu-se a um custo político de imposição de controles financeiros na federação. Além disso, como vimos, o RJ ainda sofreu penalizações específicas, por um refinanciamento em moldes únicos, cuja explicação requer maior pesquisa histórica.

4 TRAJETÓRIA DA DÍVIDA DO RJ A PARTIR DE 2000

Em relação à taxa de juros cobrada dos estados, nos anos 2000, com a queda da Selic, paralela aos choques cambiais de 1999 e 2002 que impactaram fortemente o índice de preços IGP-DI¹⁰, tornou-se nula a diferença entre a taxa Selic e o indexador dos contratos (IGP-DI+6% na maioria, que correspondeu até 2012 a IPCA+7,7%). De fato, o subsídio da União nos refinanciamentos, ao cobrar juros bem menores do que os vigentes nos anos 1990, só compreende o período entre a data-base dos contratos até o fim da âncora cambial em janeiro/1999. Desta última data até fins de 2012, as duas taxas são equivalentes. Já nos anos 2010 é promulgada em 2014 a LC 148, que além de forte impacto sobre a dívida municipal (STN, 2019, p. 80), para os estados reduz os juros contratuais a partir de jan/2013 a um Coeficiente de Atualização Monetária (CAM) que é a menor taxa entre Selic acumulada e IPCA+4% acumulado desde jan/2013. Mas assim como o indexador anterior, a nova taxa de IPCA+4% manteve-se extremamente próxima à Selic acumulada durante todo o restante da década.

¹⁰A diferença acumulada entre IGP-DI e IPCA chega a 35% nesses anos (Mora; Giambiagi, 2005), sem reversão posterior.

Dessa forma, com exceção do período anterior a jan/99, a União não subsidiou juros, mas cobrou o equivalente à Selic. Contudo, a inclusão, nos comparativos, do período pré-1999 permite a narrativa de grandes subsídios federais aos estados.

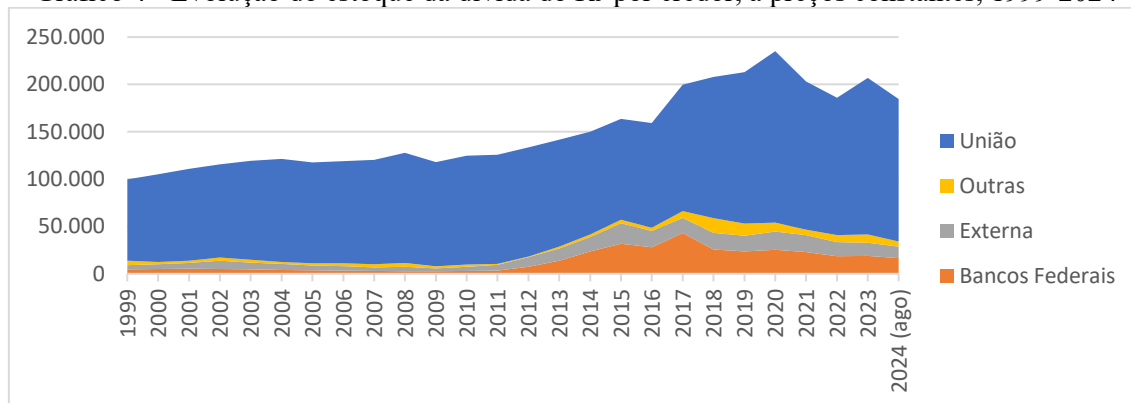
Não obstante, nos anos seguintes à assinatura dos PAFs, os acordos vão sendo cumpridos, sem ocasionar nova crise generalizada. Com o crescimento econômico dos anos 2000, conforme as receitas aumentam, em paralelo aos fortes aumentos de ICMS sobretudo sobre os inelásticos serviços de infraestrutura, tais como energia elétrica, comunicações e combustíveis (Mora, 2016, p. 23), torna-se possível a geração de superávits expressivos pelos estados. Assim, a relação “dívida subnacional”/“PIB nacional” cai ao longo da década de 2000 pelo aumento dos superávits reduzindo (ou ao menos controlando) os estoques de dívida, e o crescimento do PIB aumentando o denominador. A situação do RJ acompanha essa tendência.

Do final dos anos 2000 até os primeiros anos da década de 2010 ocorre um novo ciclo de contração de dívidas estaduais, invertendo a tendência de geração de superávits primários. A composição da dívida estadual muda então, com a expansão da dívida externa e do crédito junto a bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) passando de 5% do total em 2007 para 28% do total em 2015, e mantendo-se nesse patamar. Como coloca Mora (2016, p. 38), por conta dos mecanismos federais de controle ao endividamento estadual, o novo ciclo de endividamento foi uma política deliberada do governo federal, permitido quando não estimulado pela União.

Em termos regionais, a mudança de composição dos credores foi mais importante no Norte e no Nordeste, onde alcançam 60% do estoque; seguidos do Centro-Oeste onde alcançam 35%. Já no Sul e no Sudeste, apesar de seu volume significativo, não modificam a centralidade dos refinanciamentos passados que seguem compondo quase 80% dos passivos (STN, 2023). Para o caso do RJ, Vargas (2023, p. 109-123) detalha as operações contratadas e sua finalidade de investimentos em infraestrutura urbana para preparar a cidade a receber os megaeventos nacionais, em especial a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. No gráfico abaixo, vemos a importância dos novos créditos crescendo até 2017¹¹, mas é flagrante a dominância do estoque antigo sobre a trajetória – apesar da narrativa usual no debate público de que foram as dívidas recentes os detonadores da inadimplência do estado em 2016.

¹¹A partir de 2017 os novos refinanciamentos pela União englobam parte das dívidas de outros credores, misturando as origens dos passivos; além de serem impostas multas pela União que serão revertidas poucos anos depois, criando grande ruído na série.

Gráfico 4 - Evolução do estoque da dívida do RJ por credor, a preços constantes, 1999-2024



Fonte: Elaboração própria com base em PAF (STN, 2017), Novo PAF (STN, 2023), e RGF de 2º quadrimestre de 2024. Deflacionado pelo IPCA a preços de dez/23.

A recessão nacional a partir de fins de 2014, com a forte queda nas receitas, leva novamente a dificuldades generalizadas no pagamento das parcelas devidas, e uma situação de insustentabilidade localizada em alguns estados. A partir de então a trajetória das dívidas é afetada por novos programas da União com suspensões localizadas, ou pela judicialização dos pagamentos. A norma mais geral é de 2016, quando é editada a LC 156 que modifica profundamente as condições de financiamento estadual. Alcinhada como “Novo PAF”, ela suspende temporariamente as cobranças, estende o prazo de pagamento por mais 20 anos mas retira a limitação de comprometimento da receita com encargos¹².

O RJ vive uma situação fiscal extrema, refém ainda da queda das suas importantes receitas de Royalties e Participações Especiais por conta da queda do preço do barril de petróleo (Aranha, 2022), e do corte abrupto dos vultosos investimentos da Petrobras no seu território (corte relacionado à operação Lava-Jato) sobretudo relacionados à construção do polo petroquímico do Comperj, em Itaboraí, que seria abandonado resultando em uma série de falências. O RJ entra em um impasse, conforme suspende pagamentos das dívidas refinanciadas com a União, a qual responde acionando as garantias contratuais e arretando as receitas do estado, escalando o confronto federativo e o estrangulamento fiscal. O estado segue atrasando o pagamento de aposentados, pensionistas e funcionários ativos, além de sacar depósitos judiciais e dar calotes em fornecedores, acumulando enorme estoque de Restos a Pagar.

¹²A LC 156/16 também impôs um teto de gastos por 2 anos, que foi descumprido por 11 dos 18 estados que assinaram o acordo (STN, 2020, p.93) – incluindo o RJ ainda que por equívoco do próprio estado na adesão ao programa (Aranha et al., 2023) – ensejando penalizações.

A situação leva à edição, em 2017, da LC 159 criando a figura do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que permite a suspensão da cobrança da dívida por 3 anos (com rolagem dos encargos devidos), renovável por mais 3, e podendo autorizar operações de crédito. Em contrapartida, cria vedações a concessão de reajustes salariais, realização de concursos e redução de impostos, além de impor alterações no regime previdenciário dos servidores. O RRF em linhas gerais subordina a gestão fiscal estadual a uma instituição nova na federação, o Conselho de Supervisão do RRF, que é majoritariamente composto pela União. Somente o RJ ingressa no RRF, mas MG e RS também conseguem os benefícios de suspensão da dívida por meio de liminares do STF. A judicialização também beneficia com liminares GO, RN e AP (STN, 2020, p. 68).

No ingresso no RRF em 6/9/2017, o RJ prevê a concessão de saneamento básico à iniciativa privada, e com apoio de liminar da ACO 2981 realiza operação de crédito para adiantar tais receitas, a qual será incorporada no refinanciamento com base na ACO 3457. A entrada no RRF obriga a renúncia às ações judiciais em curso contra o PAF – como as relativas ao cálculo do serviço devido, de que o estado tinha liminar favorável – incorrendo o estado nos custos relativos à perda retroativa da ação. Este “recálculo de inadimplência” aumentará a dívida em 23%, mas será revisto no 2º RRF pela LC 178/21.

Em 2020 a renovação do 1º RRF por mais 3 anos, em que os pagamentos da dívida seriam retomados gradualmente, teve diversos conflitos no seu entendimento, envolvendo a ACO 3457 de dez/2020 para garantir a renovação. Já em 2021, com a edição da LC 178 em janeiro criando o Novo RRF, que inicialmente suspende a cobrança da dívida, o estado conseguiu liminar antecipando essa suspensão por estar em vias de aderir ao Novo RRF. A LC 178/21 cria o Novo RRF alterando as LC 156/16 e 159/17, o que traz grande complexidade nos dispositivos legais à qual se somam as diversas liminares e ações no STF em curso. Aderem ao NRRF em 2021 o estado de GO, e em 2022 RS e RJ, e até fins de 2024 MG está em processo de adesão. O regime permite a suspensão dos pagamentos (sem alívio dos encargos) com retomada escalonada por 9 anos, ao lado de um teto de gastos, dentre outras medidas que reforçam a subordinação estadual.

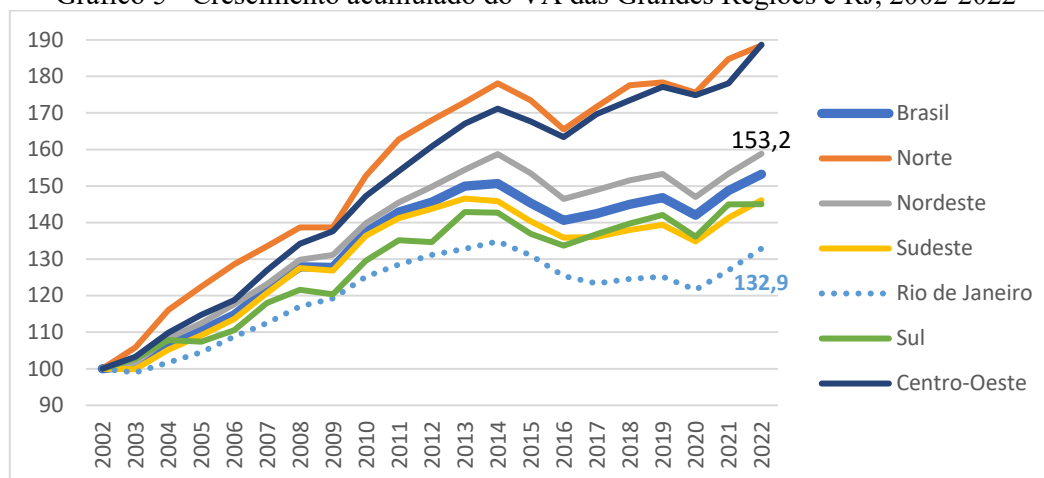
Com a formalização do pedido de adesão do RJ ao NRRF, foi extinto o 1º RRF em 04/06/2021. Para sua entrada no regime foi necessária aprovação, pela União, de um Plano de Recuperação Fiscal (PRF), mas o PRF do RJ foi seguidamente rejeitado entre 2021 e 2022, levando a um impasse. O impasse levou à judicialização; e em jun/22 o estado e a União assinam termo de acordo homologado pelo ministro do STF Dias Toffoli. O PRF do RJ foi homologado em 22/06/2022, mas no dia seguinte foi editada a LC 194

reduzindo as alíquotas de ICMS, com forte impacto sobre as finanças estaduais. Em 2024 o RJ entra com a ACO 3678 questionando diversos fatores históricos no cálculo da dívida devida à União, inclusive relativos aos anos 1990 e convergindo com algumas conclusões do presente trabalho. Enquanto isso, a União entende que o RJ descumpriu diversas obrigações do RRF, ensejando punições que levariam inclusive à sua expulsão do regime em 2025. Pela ACO 3678 o RJ consegue ser mantido no regime com pagamentos contidos em 2024, e isso é renovado no 1º semestre de 2025, pendente novos acordos ou adesão ao novo “Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag)”, da LC 212/25, que foge ao nosso escopo analisar.

Debatidos (i) a taxa de juros e seus poucos subsídios federais; (ii) os novos acessos a créditos induzidos pelo governo federal; e (iii) os novos refinanciamentos novamente sem subsídios, resta analisar o desempenho comparado das receitas do RJ. Este esforço é essencial para embasar a discussão sobre se, e em que medida, o RJ viveu uma “bonança fiscal”, e dimensionar o desafio que sua gestão fiscal enfrenta em termos comparativos com os demais estados, podendo situar o quanto os outros têm ou não situações melhores ou piores do que o RJ.

As finanças do RJ estão centradas nas suas receitas tributárias (dependentes do desempenho da economia estadual) e, a partir dos 2000, nos Royalties e Participações Especiais decorrentes da exploração de petróleo no estado; sendo menos relevantes as transferências federais. Conforme o gráfico abaixo, a economia estadual teve um dos piores desempenhos na federação, estando em penúltima colocação¹³ (cf. Sobral, 2017):

Gráfico 5 - Crescimento acumulado do VA das Grandes Regiões e RJ, 2002-2022



Fonte: SCR-IBGE. Evolução do Volume do Valor Adicionado Bruto das Grandes Regiões e Estados.

¹³Em 2022 a contração econômica do RS fez este estado ocupar a última posição no acumulado.

Acompanhando o baixo desempenho da economia, a arrecadação tributária do RJ possui um dinamismo extremamente reduzido. De fato, as receitas de ICMS do RJ têm crescimento real médio (deflacionado pelo IPCA) de 4,8% ao ano entre 2000 e 2013, para a partir daí passarem a redução real média de 2,1% ao ano entre 2013 e 2023, compondo uma média de crescimento de apenas 1,7% ao ano nesses 23 anos. A situação é parcialmente aliviada pela ascensão das receitas de Royalties e Participações Especiais (R&PE) do petróleo, por conta das quais o crescimento real médio das receitas acumulado no período sobe a 3,6% ao ano, mas cuja volatilidade se expressou na crise de 2016 ao caírem de mais de R\$ 14 bilhões (a preços de dez/23) em 2014 para menos de R\$ 5 bilhões em 2016 e recuperando-se a quase R\$ 18 bilhões em 2018.

Esse desempenho das receitas tem alto poder explicativo sobre a trajetória da dívida estadual, o que fica evidente pela análise comparativa¹⁴. Conforme os dados da tabela abaixo, vemos na primeira e na última linhas o indicador de dívida/receitas em 2000 e em 2023 respectivamente, e na segunda linha a taxa média anual de crescimento real das principais receitas. No Centro-Oeste, o alto endividamento em 2000 é facilitado pelo crescimento das receitas quase igual à taxa de juros média no período, de 6,1%¹⁵. No Nordeste, e em PR e SC, o endividamento menor, ao redor de 200% observa uma taxa de crescimento das receitas de 4-5%, o que permite sua redução significativa. Já no RS e no Sudeste, partindo de um endividamento relativo equivalente ao do Centro-Oeste mas observando a taxa de crescimento significativamente inferior, ao redor de 3%, a dívida se manterá acima dos 200% ainda em 2023.

De fato, o estado de SP, único a se manter por todo o período gerando altos superávits mesmo com baixo crescimento, é a prova de que não basta a austeridade, pois mesmo assim pouco reduz sua dívida. SP tem a menor taxa de crescimento das receitas

¹⁴Como forma de realizar uma análise metodologicamente consistente das receitas dos estados por um longo prazo, acompanhamos a metodologia de Mora (2002) optando por restringir o conceito de receitas às principais rubricas; ademais, utilizamos os dados tributários utilizados nas avaliações dos PAFs – as bases PAF (STN, 2017) e Novo PAF (STN, 2023) – os quais passam pela auditoria metodológica da STN; e os dados de transferências federais publicados pela STN. No lado tributário, foram incluídos os impostos ICMS, IPVA e ITCD, enquanto no lado das transferências da União, foram incluídos FPE, IPI-Exportação, transferências da Lei Kandir e receitas de Royalties. Todos os valores brutos do desconto para o Fundef/Fundeb, e feito o desconto da partilha constitucional com municípios. A proxy construída abrange 74% das receitas incluídas no indicador de Receita Corrente Líquida, em 2022. Por conta da mudança, marginal, de conceito das receitas tributárias, a partir de 2018, relativa às receitas de dívida ativa dos impostos (e outras afins) que antes eram consideradas “Outras receitas correntes” e passaram a ser incluídas como parte do próprio imposto, aplicamos de 2000 a 2014 um fator de correção, calculado a partir dos diferenciais entre 2015 e 2016 nas duas bases, para cada tributo de cada estado.

¹⁵IGP-DI+6% até 2012 e IPCA+4% 2013-2023 amontam a uma média de IPCA+6,09% de 2000 a 2023.

(2,3%), mas observe-se que se o RJ se ficasse sem os Royalties & PE teria um crescimento real de receitas médio de 1,7% no período.

Tabela 3 – Evolução da dívida pública estadual e crescimento das receitas por região/UF

Região/UF	N	NE	CO	SE	RJ	S	PR	RS	SC	Total
Dívida/Receitas 2000	103%	186%	301%	302%	337%	272%	204%	340%	242%	258%
Crescimento Receitas 2000-2023	5,2%	4,3%	6,1%	2,9%	3,6%	3,9%	4,2%	2,9%	5,1%	3,8%
Dívida/Receitas 2023	37%	50%	52%	207%	267%	122%	48%	249%	59%	124%

Fonte: Elaboração própria com base em STN (2017, 2023). Proxy de dívida excluindo precatórios, e Proxy de receitas restrita às principais rubricas (ver nota). Deflacionado pelo IPCA.

Evidencia-se assim o poder explicativo da estagnação econômica sobre o endividamento, e o contraexemplo do dinamismo econômico do Centro-Oeste (já assinalado nas séries de PIB) facilitando a redução da sua dívida e distorcendo todo o debate sobre a “responsabilidade fiscal intertemporal”.

5 CONCLUSÕES

Este artigo procurou analisar os determinantes da evolução do endividamento público no caso dos estados brasileiros ao longo das últimas décadas. A partir dos dados disponíveis, foi dimensionada a origem dos passivos consolidados no final dos anos 1990, e debatidos os seus determinantes. A influência dos fatores macroeconômicos como recessões e choques de juros foi premente, assim como dos fatores institucionais relativos aos canais de crédito envolvidos e dos enfrentamentos políticos em torno do seu controle na federação. Os canais com mais autonomia em relação à União, mais importantes nos estados de maior peso econômico, demoraram mais, em relação aos outros canais de crédito, a ser refinanciados pelo governo central. Essa opção política do governo central resultou em que essas dívidas fugissem ao controle dos governos estaduais, criando as condições políticas para a extinção desses canais, mas legando enormes passivos.

Em seguida, analisamos os juros cobrados a partir de 1999 assinalando não haver subsídio da União; e as operações de crédito a partir de fins dos 2000 estimuladas pela União; e os refinanciamentos a partir da crise de 2016 novamente sem subsídio. Finalmente, a análise comparativa sobre desempenho da economia e desempenho das

receitas explicita que os diferenciais de dinamismo econômico possuem enorme poder explicativo sobre a posição dos estados em um suposto ranking de “responsabilidade fiscal intertemporal”. A estagnação das principais economias estaduais, que remonta a fatores macroeconômicos do modelo de crescimento nacional, determina seu ciclo vicioso de endividamento impagável; enquanto os estados da fronteira agrícola do Centro-Oeste observam facilidades fiscais.

As conclusões têm grande relevância na discussão sobre o risco moral de um relaxamento nas condições de financiamento dos estados mais endividados. Esta situação se origina de condições exógenas à decisão da administração pública, de forma que a preocupação central de um programa de refinanciamento deve ser a recuperação econômica desses estados, dentro de uma estratégia de desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/302756>. Acesso em: 13 jan. 2025.

ALMEIDA, A. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 448). Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjz093-2MCLAxU3AbkGHbcfL30QFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fportalantigo.ipea.gov.br%2Fagencia%2Fimages%2Fstories%2FPDFs%2FTDs%2Ftd_0448.pdf&usg=AOvVaw2oDXHbKuQM4Xr82cuQbaLg&opi=89978449 Acesso em: 15 jan. 2025.

ARANHA, A. Finanças públicas do estado do rio de janeiro: notas históricas e comparativas. In: CABRAL, J.; CABRAL, M. V. (org.). **Economia do estado do Rio de Janeiro: crise, desafios e perspectivas**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2022. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/720814/1/Economia%20do%20estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20Crise%2C%20desafios%20e%20perspectivas.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2024.

ARANHA, A. **Uma federação contra si mesma: a repressão fiscal aos estados brasileiros**. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwigl-DY2cCLAxVPO7kGHV9tEZcQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ie.ufrj.br%2Fimages%2FIE%2FPFGE%2Fdisserta%25C3%25A7%25C3%25B5es%2F2022%2>

[FDisserta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Andr%25C3%25A9%2520Aranha%2520final%2520para%2520Secretaria.pdf&usg=AOvVaw2nE-8H60cF8baKBhxkyUQw&opi=89978449](#) Acesso em: 5 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim das Finanças Estaduais e Municipais: dezembro 2001. **Boletim das Finanças Estaduais e Municipais**. Brasília: Banco Central do Brasil. Mensal. 94 p. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/dedip/bfem200105p.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório 1999. **Boletim do Banco Central do Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, v. 35, 1999. ISSN 0104-3307. Anual. 250 p. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual99/rel1999indicep.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: dívida estadual: crise e reforma**. Brasil: Banco Mundial, n. 14.842BR, 1995. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHjYrY3cCLAxUpCrkGHb7PHfgQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fdocuments.worldbank.org%2Fen%2Fpublication%2Fdocuments-reports%2Fdocumentdetail%2F312581468228560778%2FBrasil-Divida-estadual-crise-e-reforma&usg=AOvVaw0X_45GSAarqUb-2BD0V4Lt&opi=89978449 Acesso em: 10 jan. 2025.

BASTOS, C. P.; RODRIGUES, R. S.; LARA, F. M. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: os 10 anos de governo do partido dos trabalhadores. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 3, p. 675-706, dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/3406>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BEVILAQUA, A S. State Government Bailouts in Brazil. **IDB Working Paper**, n. 153, 2001. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1814701#. Acesso em: 9 jan. 2025.

BLANCHARD, Olivier. **Fiscal policy under low interest rates**. Massachusetts: MIT Press, 2022.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**. São Paulo: Editora UNESP: Unicamp, 2002.

CATAPAN, E. **A privatização do setor elétrico brasileiro: os reflexos na rentabilidade e solvência das empresas distribuidoras de energia**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102199>. Acesso em: 24 jan. 2025.

CICCONE, R. Deuda pública, demanda agregada, acumulación: un punto de vista alternativo. **Revista Circus**, n. 3, p. 97-126, 2008. Disponível em: <https://circusrevista.com.ar/ediciones/numero-03-2/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G. L. **Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica**. [s.i.]: BNDES, 2023. (Texto para discussão, 157). Disponível em:

Texto para Discussão BNDES n.157. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/23785>. Acesso em: 14 jan. 2025.

LOPREATO, F. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora UNESP: UNICAMP, 2013.

LOPREATO, F. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP: Unicamp, 2003.

LOPREATO, F. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: [s.d.], 2000. (Texto para discussão IE/Unicamp, n. 94). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1724/texto94.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais**: 2017. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional. 2017. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjbht2s3cCLAxXRJLkGHUbaB0sQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tesourotransparente.gov.br%2Fpublicacoes%2Fboletim-de-financas-dos-entes-subnacionais%2F2023%2F114&usg=AOvVaw1QEZAfBPcADrYOnqEf3LMG&opi=89978449> Acesso em: 3 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais**: 2019. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional. 2017. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjbht2s3cCLAxXRJLkGHUbaB0sQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tesourotransparente.gov.br%2Fpublicacoes%2Fboletim-de-financas-dos-entes-subnacionais%2F2023%2F114&usg=AOvVaw1QEZAfBPcADrYOnqEf3LMG&opi=89978449> Acesso em: 3 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais**: 2020. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional. 2017. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjbht2s3cCLAxXRJLkGHUbaB0sQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tesourotransparente.gov.br%2Fpublicacoes%2Fboletim-de-financas-dos-entes-subnacionais%2F2023%2F114&usg=AOvVaw1QEZAfBPcADrYOnqEf3LMG&opi=89978449> Acesso em: 3 jan. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais**: 2023. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional. 2017. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjbht2s3cCLAxXRJLkGHUbaB0sQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tesourotransparente.gov.br%2Fpublicacoes%2Fboletim-de-financas-dos-entes-subnacionais%2F2023%2F114&usg=AOvVaw1QEZAfBPcADrYOnqEf3LMG&opi=89978449>

[subnacionais%2F2023%2F114&usg=AOvVaw1QEZAfBPcADrYOnqEf3LMG&opi=89978449](#) Acesso em: 3 jan. 2025

MORA, M. **A lei de responsabilidade fiscal e relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro**. Brasília: Esaf; STN, 2000.

MORA, M. **Evolução recente da dívida estadual**. Brasília: IPEA, 2016. (Texto para discussão, n. 2185). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6609/1/td_2185.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 3, jul./set. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000300009>. Acesso em: 5 jan. 2025.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002. (Seminários DIMAC, n. 88). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13972/1/Federalismo_e_%20d%C3%Advida_estadual_no_Brasil.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.

REZENDE, F.; AFONSO, J. O **(des) controle do endividamento de estados e municípios**: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma. Rio de Janeiro: IPEA, 1988. (Texto para Discussão Interna, 132). Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi_9srn3MCLAxWfKrKGHZ15EPsQFnoECBQQAAQ&url=https%3A%2F%2Fportalantigo.ipea.gov.br%2Fagencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D2297&usg=AOvVaw1YUUYAUhEHWTWztqyX8P6E&opi=89978449 Acesso em: 9 jan. 2025.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para discussão, 69). Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewipwP-A3cCLAxX7IbkGHYwtGqkQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fweb.bndes.gov.br%2Fbib%2Fjspui%2Fbitstream%2F1408%2F13514%2F2%2FTd-69%2520Renegocia%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520das%2520dividas%2520e%2520regime%2520fiscal%2520dos%2520estados.%2520_P_BD.pdf&usg=AOvVaw0kVMTnj4pkI0Wm3gG7ISzb&opi=89978449 Acesso em: 19 jan. 2025.

SOBRAL, B. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do rio de janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: (org.) NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento regional no brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017, p. 398-426. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjKxLG83cCLAxWEILkGHTNiEKcQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F9057%2F1%2FA%2520Evid%25C3%25AAncia%2520da%2520estrutura.pdf&usg=AOvVaw0YhV4_Uv_cMNWm5ROzjF6f&opi=89978449 Acesso em: 7 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Histórico da Dívida Pública do Estado do Rio de Janeiro: 2023.** Rio de Janeiro: SEFAZ. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_Ewjr8q6T3cCLAxWfKrKGHZ15EPsQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.fazenda.rj.gov.br%2Ftesouro%2Frelatorios%2Fdivida-publica%2F&usg=AOvVaw2SFAYdkRsTbfrI63ddhjbw&opi=89978449 Acesso em: 8 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. Projeto de resolução nº 1530/2022. **Aprova o relatório final e as conclusões da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar o crescimento da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: ALERJ, 2022. Disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKE_wjgw-uU2cCLAxVTALkGHTBpOuAQFnoECBMQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww3.alerj.rj.gov.br%2Fflotus_notas%2Fdefault.asp%3Fid%3D144%26URL%3DL3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGMIYmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWlvZWQ5ODdlMjlkMDU1MDE3NDZmZjU4OGZkMDA3NzRiYTE%2FT3BlbkRvY3VtZW50JkhpZ2hsaWdodD0wLDIwMjIwNTAxNTMw%26amp%255Ch&usg=AOvVaw2Jl7B6A1Qk5T2otSSc0fSf&opi=899ARANH. Acesso em: 5 jan. 2025.

SANTOS, Allan Cristino dos *et al.* Os tetos de gastos do Estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 28., 2023, Maceió. **Anais [...]**. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2023. Disponível em: https://www.sep.org.br/mostrar.php?url=enep_teste/uploads/1211_1678721444_artigo_SEP_-_assinado_pdf_ide.pdf. Acesso em: 21 dez. 2024

VARGAS, K. **Raízes da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro: uma análise da deflagração da crise fiscal a partir das contas públicas.** São Paulo: Dialética, 2023.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

TECENDO MEMÓRIAS DECOLONIAIS SOBRE NOVA FRIBURGO: DISPUTA HISTÓRICA À LUZ DO DIREITO À CIDADE*

WEAVING DECOLONIAL MEMORIES ABOUT NOVA FRIBURG: HISTORICAL DISPUTE FROM THE PERSPECTIVE OF THE RIGHT TO THE CITY

Vívian Alves de Assis

 <https://orcid.org/0000-0002-7818-8299>

Correspondência: viviandeassis@yahoo.com.br

Universidade do Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

 <https://orcid.org/0000-0003-4199-6732>

Universidade do Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89489

Recebido em: 31 jan. 2025 | Aceito em: 01 fev. 2025

RESUMO

Em um contexto de tendência de descrença no futuro, em que a lógica de produção do espaço urbano está subordinada ao *valor de troca*, típico da lógica capitalista, e não ao *valor de uso* no sentido do *direito à cidade* lefevriano, o presente estudo explicita a disputa de narrativas históricas sobre Nova Friburgo. A investigação está inserida em uma proposição metodológica crítico-decolonial com abordagem interdisciplinar que inclui a análise de conteúdo para a interpretação de fontes documentais, a adoção do método de caso-referência, além da revisão bibliográfica da história local e de informações da mídia. A partir da abordagem decolonial de Anibal Quijano trabalha com a hipótese de que a construção do *mito da “Sulça brasileira é uma tradição inventada* que se perpetua e se renova nos tempos atuais. Destaca a importância da reordenação da história da cidade como forma de decolonizar a memória dos dominados para a abertura de um campo de possibilidades para a produção instituinte do *direito à cidade*.

Palavras-chave: Colonialidade do poder; Decolonialidade; Direito à Cidade; Memória; Nova Friburgo.

*O presente artigo constitui um desdobramento da tese *Disputa Histórica nas trincheiras do direito à cidade*: o caso-referência da Praça Getúlio Vargas em Nova Friburgo (2022), defendida por uma das autoras, Vívian Alves de Assis, sob a orientação do Prof. Mauro Osório e coorientação da Prof. Rosângela Lunardelli Cavallazzi, no âmbito da Pós-Graduação de Direito e da Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ.

Este estudo, EDITAL Nº 11/2023 – PÓS-DOCTORADO NOTA 10 / 2023, foi financiado pela FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Processo SEI 260003/000155/2024.

 Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

ABSTRACT

In a context of a tendency to disbelieve in the future, in which the logic of urban space production is subordinated to *exchange value*, typical of capitalist logic, and not to *use value* in the sense of Lefevri's *right to the city*, this study explains the dispute between historical narratives about Nova Friburgo. The investigation is part of a critical-decolonial methodological proposal with an interdisciplinary approach that includes content analysis for the interpretation of documentary sources, the adoption of the case-reference method, as well as a bibliographical review of local history and media information. Based on Anibal Quijano's decolonial approach, it works with the hypothesis that the construction of the *myth of "Brazilian Switzerland"* is an *invented tradition* that is perpetuated and renewed today. It highlights the importance of reordering the history of the city as a way of decolonizing the memory of the dominated in order to open up a field of possibilities for the production of the *right to the city*.

Keywords: Coloniality of power; Decoloniality; Right to the City; Memory; Nova Friburgo.

1 INTRODUÇÃO

A disputa de narrativas sobre a história da cidade de Nova Friburgo¹, a tecitura de memórias decoloniais e seus reflexos na luta pelo direito à cidade no território é o objeto privilegiado da pesquisa. A proposta de tecer memórias entrelaça as linhas do trabalho da artista plástica Rosana Paulino especialmente a obra *A Parede da memória* da exposição *A costura da memória* (Pinacoteca de São Paulo, 2018). A referida obra é composta por 1500 “patuás” que consistem em fotos de família costuradas como forma de denúncia da invisibilização histórica de negros e negras.

A trajetória de investigação vislumbra ainda seguir a rota estabelecida por O'Donnell (2017), que a aproxima das Ciências Sociais latino-americanas e que dá a essas contribuições “uma maneira de escrever com um selo próprio” (2017, p. 224): indagar sobre a especificidade histórica de seus temas e casos; fazê-lo com espírito crítico; estarem muito próximas da política e do conflito que se teceram ao seu redor.

No que concerne à metodologia, a pesquisa crítica decolonial eminentemente interdisciplinar, estabelece um diálogo entre os campos dos Estudos Urbanos, História, Sociologia e Direito. Se apoia fundamentalmente na Análise de Conteúdo (Bardin, 1977) de categorias e imagens presentes em fontes documentais, em revisão bibliográfica, além de informações da mídia, principalmente a local.

¹Nova Friburgo está situada na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, em uma área urbana rural de aproximadamente 935,4 km², possui 189.939 pessoas habitantes segundo o Censo de 2022 (IBGE, [s.d].).

O referencial teórico crítico decolonial serviu como base na pesquisa para analisar uma cidade situada no contexto de colonialidade brasileiro, em que a história dos vencidos foi ocultada, com base em uma *tradição inventada* (Hobsbawn; Ranger, 1984), e que é reinventada até os dias atuais.

A partir da leitura crítica do *Grupo Modernidade/Colonialidade* que pensa o advento da modernidade a partir da América Latina e que iniciou a discussão acerca das dimensões da *colonialidade do poder, do ser e do saber* (Grosfoguel, Mignolo, 2008), a proposta do trabalho é relacionar a reprodução de uma matriz colonial de poder com a construção e reafirmação do *mito da “Suíça brasileira”* da cidade de Nova Friburgo e os seus reflexos na efetivação do direito à cidade.

A colonialidade entendida a partir de Quijano prediz que: “a estrutura colonial de poder produziu as discriminações sociais que posteriormente foram codificadas como ‘raciais’, étnicas, ‘antropológicas’ ou ‘nacionais’” (1992, p. 13, tradução nossa). A relação da cultura europeia, chamada também de ocidental, com as outras continua a ser uma relação de dominação colonial. Nesse sentido, o *mito da “Suíça brasileira”* funciona como uma forma explícita de “colonização do imaginário dos dominados” (Quijano, 1992, p. 13, tradução nossa) e de manutenção das relações de tipo classista operadas a partir das referidas discriminações sociais, especialmente da raça.

Assim, a *colonialidade do poder* é uma categoria analítica adotada por Quijano para denominar o padrão global de dominação que se constitui como legado obscuro da modernidade, que codifica as diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça (Quijano, 2005).

Em Nova Friburgo, de acordo com os dados do Censo de 2022 do IBGE (2024), 33,48% dos residentes da cidade se declararam pretos ou pardos na pesquisa. Note-se na tabela a seguir que houve um acréscimo de mais de 6% de pretos e pardos na cidade em relação ao Censo anterior de 2010 (IBGE, 2012):

Tabela 1 – População residente em Nova Friburgo, por cor e raça, nos Censos Demográficos de 2010 e 2022

Tabela 9605 - População residente, por cor ou raça, nos Censos Demográficos	
Variável - População residente - percentual do total geral	
Município - Nova Friburgo (RJ)	
Cor ou raça - Soma	
Ano	
2010	2022
27,42	33,48
Fonte: IBGE - Censo Demográfico	

Fonte: Elaborada pelas autoras. A partir de pesquisa no SIDRA dos dados do IBGE da Tabela 9605 sobre População residente, por cor ou raça, nos Censos Demográficos.

A cidade inventada europeia oculta a história e a presença negra na cidade principalmente na sua fundação no período colonial em que a cidade contava com cerca de 40% de negros, como será detalhado adiante (Marretto, 2018).

A pesquisa adota o método de caso-referência (Cavallazzi, 1993) a partir da análise da mobilização da narrativa da “Suíça brasileira” pela Prefeitura no bicentenário da cidade e para legitimar intervenções na Praça Getúlio Vargas de Nova Friburgo.

O caso-referência possibilita, por meio do estudo de caso exemplar, objeto real presente na realidade, constituir referência para a construção do objeto do conhecimento. Logo, por meio de objeto real, traz a teoria para a empiria, ao aproximar a realidade enfrentando os desafios epistemológicos na constituição de teorias, métodos e técnicas.

O estudo pretende contribuir para a compreensão do *mito da “Suíça brasileira”* (Araújo, 1992, 2018) como legitimador da *colonialidade do poder* na cidade (Quijano, 1992, 2005) que obstaculiza avanços de *práticas sociais instituintes* (Cavallazzi, 1993) no horizonte de luta pelo direito à cidade em Nova Friburgo.

2 A TRADIÇÃO INVENTADA DA SUÍÇA BRASILEIRA: A COLONIALIDADE DO PODER FRIBURGUENSE

A trajetória da cidade desde a ocupação territorial, a fundação da vila, a urbanização, a industrialização até a atualidade revelam a sustentação e a manutenção da *colonialidade do poder* (Quijano, 1992, 2005).

O registro inicial da ocupação territorial pelos conquistadores da região em que hoje se situa a cidade de Nova Friburgo remete ao início do século XVIII com a dispersão e massacre os seus habitantes até então, os povos indígenas dos Coroados, Puris e

Coropós (Erthal, 1992) e o processo de devastação da mata atlântica, inicialmente para a busca do ouro.

Em seguida, a influência do café prevaleceu na região e, posteriormente, a colonização suíça e alemã passou a exercer um importante papel na organização espacial, política e econômica da cidade.

No final do século XVIII, em que dominava a produção cafeeira, as terras da região de Cantagalo foram distribuídas em sesmarias para diversos beneficiados, entre eles Lourenço Correia Dias. Este foi proprietário das terras que formaram a Fazenda do Morro Queimado, posteriormente adquiridas pelo Monsenhor Almeida, que as venderia para a alocação dos colonos suíços (Cúrio, 1974, p. 8-9).

A crise política e social suíça do início do século XIX proporcionou as condições perfeitas para que Sébastien-Nicolas Gachet, em 1817, desembarcasse no Rio de Janeiro como representante diplomático do cantão de *Fribourg* e agente de uma sociedade capitalista, para propor a fundação de uma colônia suíça no Brasil (Ferreira, 2013, p. 26).

A proposta suíça, que visava a criação de manufaturas e a produção capitalista, sucumbiu perante os interesses da Coroa portuguesa, que associavam a imigração às estruturas e necessidades da grande lavoura cafeeira da região.

Em 16 de maio de 1818 foi assinado um contrato com o Rei D. João VI, conhecido como Tratado de Colonização, estabelecendo a vinda, a título de experiência, de cem famílias, de religião católica, para as terras da antiga Fazenda do Morro Queimado. O referido decreto abriu uma brecha para a vinda do que se chamou de “famílias artificiais” ao fixar o número de pessoas em famílias (Nicoulin, 1995, p. 95). Ademais, apesar da imposição de que os colonos fossem católicos, havia protestantes entre os imigrantes que chegaram à região (Mayer, 2003, p. 28).

A vila de colonos suíços foi instalada onde funcionava uma fazenda com trabalho de negro escravizados e de proprietários luso-brasileiros, em uma região cujo território adjacente já estava ocupado por lavouras de café. Na grande maioria dos casos, “os suíços foram colonizados” (Mayer, 2003, p. 45), no sentido de que, logo depois da chegada ao Brasil, muitos suíços começaram a trabalhar para os portugueses como tropeiros e os que tinham algum dinheiro foram logo comprando negros escravizados (Sanglard, 2000).

As difíceis condições de produtividade das terras, localização e clima encontradas na região ocasionaram a dispersão dos colonos em três eixos: para a metrópole; para a região de Cantagalo, onde muitos prosperaram com o café adquirindo negros

escravizados; e em direção à Macaé, em zona pioneira, distribuída pelo diretor da colônia em 1821 aos suíços.

Em 1830, com a mencionada dispersão de colonos, o número de suíços caiu para menos da metade. Permaneceram na vila, de modo geral, além das famílias mais frágeis por problemas de saúde, dos órfãos e das viúvas, aqueles que pretendiam dedicar-se ao trabalho artesanal e comercial (Nicoulin, 1995).

No início do século XX, gradativamente, Nova Friburgo foi se tornando um espaço urbano dominado por empreendimentos de grande porte, indústrias e empresa de energia elétrica, financiados pelos capitais provenientes de empresários alemães, que articulavam suas atividades entre si.

O estudo propõe que a industrialização alemã em Nova Friburgo no início do século XX, forjada com a urbanização da cidade, configura-se como uma invenção na perspectiva de manter a hegemonia da *colonialidade do poder* (Quijano, 1992, 2005) na cidade, uma colônia “plantada” pelo café (Deffotaines, 1944), por meio da construção de uma dimensão mítica da história de Nova Friburgo.

A construção teórica sobre o *mito da “Suíça brasileira”* introduzida no debate a respeito da história da cidade pelo historiador João Raimundo Araújo (1992, 2018) foi o ponto de partida para o aprofundamento desses estudos da história local com um olhar decolonial sobre a produção do espaço urbano da cidade, bem como para a reflexão das raízes históricas que estabelecem obstáculos para a efetivação do direito à cidade (Lefebvre, [1968], 2009).

Esse *mito fundador* (Chauí, 2000, p. 9), que objetiva perpetuar o passado no presente, é construído em uma articulação entre empresários alemães e uma elite política modernizadora, a partir da ideia de uma “*Suíça brasileira*” (Araújo, 1992, 2018), inventada e consolidada no período histórico entre 1910 e 1960, mas que se perpetua e se renova nos tempos atuais.

Assim, a imagem de Nova Friburgo, hegemônica até o momento, é um mito que o historiador Araújo identifica como uma *tradição inventada*, no sentido de Hobsbawm e Ranger (1984), para quem “toda tradição inventada, na medida do possível, utiliza a história como legitimadora das ações e como cimento da coesão grupal” (1984, p. 21). No mesmo sentido, Barthes entende que a criação de um mito precisa de um fundamento histórico, não surge da natureza das coisas, visto que o mito é uma fala escolhida pela História (2003, p. 200).

A hipótese central da criação do *mito da “Suíça brasileira”* é de que, para explicar e legitimar o projeto industrializante da cidade por empresários alemães, a partir de 1910, recorreu-se a um passado idealizado sobre a suposta origem suíça do povo e da cidade que fundamenta historicamente essa construção.

Estas são as condições contextuais que possibilitam codificar a Análise de Conteúdo (Bardin, 1977) dos componentes ideológicos impregnados nas mensagens socialmente construídas presentes em obras escritas analisadas como marcos do discurso da “Suíça brasileira” a seguir.

Na etapa de pré-análise do conteúdo (Bardin, 1977), o discurso comemorativo do centenário de Nova Friburgo de Agenor De Roure (1938) e a obra *Lendas e lendas de Friburgo* de Galdino do Valle Filho (1928).

As unidades de registro definidas para análise foram as palavras-tema “raça” e “livre” com sua variante significativa “liberdade” como núcleos de sentido, a partir de um critério de categorização *semântico*.

O discurso comemorativo do centenário da cidade proferido por De Roure tem como *unidade de contexto* (Bardin, 1977) o Brasil do final do século XIX e início do XX, em que homens de *sciencia* (Schwarcz, 1993), na realidade misto de políticos e cientistas no interior dos estabelecimentos em que trabalhavam, orientados pela ideologia do progresso, tomaram para si a tarefa de construir um passado que se pretendia singular. Com esse objetivo, empenhavam-se em “construir uma história da nação, recriar um passado, solidificar mitos de fundação, ordenar fatos buscando homogeneidades em personagens e eventos até então dispersos” (Schwarcz, 1993, p. 99).

Entre as entidades produtoras de saberes pautados pela confiança na inevitabilidade do progresso e da civilização, merece destaque no Brasil o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), criado em 1839, logo após a independência do país, do qual Agenor De Roure figurava como membro no ano do centenário da cidade estudada.

O discurso de Agenor de Roure, proferido em sessão solene na Câmara Municipal, no dia 19 de maio, comemorava o centenário de um evento palaciano de assinatura de um Decreto de Dom João VI com representantes helvéticos e não a vinda dos colonos suíços para a região.

Na análise de conteúdo do discurso (De Roure, 1938) detecta-se a partir da codificação quantitativa do material analisado, a frequência de aparição de palavras-tema importantes como “raça” e “livre” ou “liberdade” para a construção do discurso

ideológico em questão. A categoria “raça” dos colonos é tratada pelo adjetivo “forte”, subcategoria, por duas vezes seguidas no discurso (*Idem*, p. 251) e uma terceira mais adiante na conclusão do texto (*Idem*, p. 265). A raça dos colonos é tratada como uma forma de melhorar e apurar a raça da população brasileira (*Idem*, p. 258). O discurso exalta ainda a “raça” dos colonos com a subcategoria “branca” combinada com a sua liberdade, conforme trechos apresentados na análise da palavra-tema “livres” a seguir.

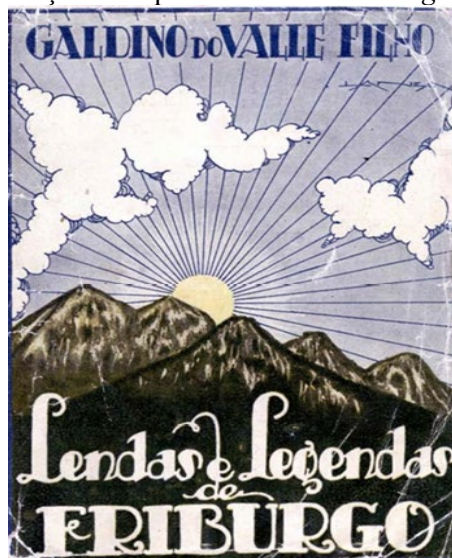
A palavra-tema “livre” e sua variante “liberdade” também são manejadas como forma de apresentar a superioridade dos colonos suíços ao serem representados seguidamente como “colônia inteiramente livre”, “homens livres e amigos da liberdade”, “colonos brancos, livres”, “casas brancas, livres” (*Idem*, p. 248) e em outros trechos do discurso como: “colonização por homens livres” (*Idem*, p. 254) e “liberdade do trabalho” (*Idem*, p. 265). A conclusão do discurso retoma a combinação das duas palavras-temas categorizadas na análise na expressão “raça forte, nascida da liberdade” (p. 265).

O livro *Lendas e legendas de Friburgo* (Valle Filho, 1928) foi analisado a partir da *unidade de contexto* (Bardin, 1977) de sua publicação que ocorre logo após a retomada do poder municipal pelo seu autor Galdino do Valle Filho em 1923, com a derrocada do grupo de Nilo Peçanha. Essa obra consolida a narrativa mítica já explorada por ele em textos do seu jornal *A Paz* (1915 *apud* Costa, 2018, p. 42), que propagandeava os interesses dos industriais e de seu grupo político aliado.

A matéria-prima da análise do conteúdo da obra *Lendas e legendas de Friburgo* (Valle Filho, 1928) foi delimitada nas suas dimensões e nas fontes iconográficas que representam a natureza pródiga colacionadas no livro (Valle Filho, 1928). O livro tem tamanho reduzido, de formato dezessete por doze, o que nos parece ideal para facilitar sua divulgação.

A imagem da capa do livro revela seu conteúdo ideológico oculto. Na capa Galdino do Valle Filho realça as belezas naturais da cidade e semelhanças com a natureza da Suíça, que se pretende exaltar, conforme a descrição detalhada de Araújo (2018, p. 121) e reprodução abaixo:

Ao alto está escrito o nome do autor e na extremidade oposta o título da obra. Na parte superior, está desenhado um céu azul, com poucas nuvens brancas, emoldurando um sol radioso entrevisto por trás das montanhas. Na parte debaixo do desenho situam-se grandes montanhas esverdeadas, salpicadas, ou talvez manchadas, de branco, que podem sugerir reflexos da luz solar ou flocos de neve como acontece nos Alpes suíços.

Figura 1 – Reprodução da capa do livro *Lendas e lendas de Friburgo*

Fonte: (Araújo, 2003, p. 178)

Após a folha de rosto da obra, encontra-se uma página com o retrato do autor, que pela leitura do prefácio, como *unidade de contexto*, permite interpretar o desejo do político escritor de confundir a história da cidade com a sua história individual. Nas palavras do prefaciador, deputado fluminense Joaquim de Mello: “Dizer-se Galdino do Valle Filho e Nova Friburgo é *quasi* a mesma *cousa*.” (Valle Filho, 1928).

O tema da natureza pródiga e bela é uma das bases do *mito da “Suíça brasileira”*. As montanhas, signo que remete aos Alpes suíços, aparecem novamente em destaque nas imagens da Serra do Saude (*Idem*, p. 17), ao fundo na imagem da Ponte da Saudade (*Idem*, p. 25) e do Rio Bengalas (*Idem*, p. 32) e do Morro Queimado em seguida.

Ao exaltar a natureza da cidade, Galdino destaca o potencial das cachoeiras, em capítulo próprio, Cachoeira do Pinel (*Idem*, p. 36) e Cachoeira Conde d’Eu (*Idem*, p. 43), como garantia de riquezas pelo potencial hidrelétrico (*Idem*, p. 38), que seria um elemento importante para a industrialização.

Para além das obras analisadas, as “festas da ordem” (DaMatta, 1986, p. 54) são consideradas essenciais, segundo Araújo (2018), para introjetar o mito no imaginário da população friburguense ao ritualizarem sua transmissão. Em Friburgo os festejos de maio, especialmente a festa do centenário de 1918 e a festa de aniversário da fundação da cidade de 1954 e de 1956, consolidam o discurso da “Suíça brasileira”, que foi reeditado recentemente na festa do bicentenário.

O *mito da “Suíça brasileira”* foi costurado politicamente ainda em textos normativos atuais. Às vésperas do bicentenário, em setembro de 2017 foi editada a Lei

Estadual nº 7.683 (RIO DE JANEIRO, 2017a), proposta pelo Deputado Estadual Samuel Malafaia (DEM) e sancionada pelo governador Luiz Fernando Pezão (MDB), que dá esse título à cidade. Interessante a incoerência presente na própria justificativa do projeto de lei estadual, ao colocar a cidade como uma colônia de vários povos: “Nova Friburgo tornou-se assim a única cidade do país colonizada por dez nações” (RIO DE JANEIRO, 2017b). Recentemente, foi sancionada a Lei Federal nº 14.910/2024 (BRASIL, 2024), que concede ao Município de Nova Friburgo o título de “Suíça Brasileira”, proposta pelo Deputado Federal Sóstenes Cavalcante (PL).

O olhar decolonial permite desvelar que o *mito da “Suíça brasileira”* funciona como uma “costura invisível” que objetiva ocultar a presença negra na região, negligenciada por diversos estudiosos. A presença e importância da população negra da cidade é expressiva desde sua fundação, conforme comprova o registro de batismo realizado pelo Padre Jacob Joye em 1828. Na paróquia de São João Batista de Nova Friburgo havia 1.272 escravos e 1.615 indivíduos livres registrados, ou seja, a população escrava representava 44,06% do total da população (Marretto, 2018, p. 48).

Entre 1828 e 1850, a população da vila aumenta como um todo; apesar de a população livre crescer mais, a população escrava mais que dobra nesse período, de 1.272 para 2.927, ainda segundo Marretto (2018, p. 48). Segue na tabela 2, abaixo, produzida pelo autor a partir do Arquivo da Igreja de São João Batista:

Tabela 2. População escrava na Vila de Nova Friburgo (1828 -1850)

População escrava na Vila de Nova Friburgo. 1828 - 1850. Quadro 1.1						
Ano	1828		1840		1850	
	Números	%	Números	%	Números	%
Livres	1615	55,94%	2886	57,23%	4187	58,86%
Escravos	1272	44,06%	2157	42,77%	2927	41,14%
Total	2887	100%	5043	100%	7114	100%
Fonte: Arquivo da Igreja de São João Batista, Livro de Tombo I - Relatório do presidente de província de 1856						

Fonte: (Marretto, 2018, p. 48).

Na historiografia de Nova Friburgo existem diversos trabalhos a respeito da colonização suíça, muitos deles sem um olhar crítico para a escravidão, ou que a abordam transversalmente em suas análises sobre a história da cidade (Cúrio, 1974; Nicoulin, 1995; Bon, 2004).

O interesse acadêmico no tema da escravidão negra em Nova Friburgo é um fenômeno atual, sendo que merecem destaque os seguintes trabalhos: o pioneiro de

Gioconda Louzada (1991), *Presença negra*: uma nova abordagem sobre a história de Nova Friburgo, que demonstra o uso de trabalho escravo na produção das pequenas e médias propriedades da região e nas atividades urbanas da vila; a dissertação de José Carlos Pedro (1999), *A colônia do “Morro Queimado”*: suíços e luso-brasileiros na Freguesia de São João Batista de Nova Friburgo, 1820-1831, por revelar a hegemonia dos fazendeiros luso-brasileiros em relação aos colonos suíços, principalmente na representação política municipal, durante o período colonial; o livro *Os crimes da fazenda Ponte de Tábuas*: um estudo sobre a escravidão no século XIX, dos autores Edson Lisboa e Jorge Miguel Mayer (2008); *A escravidão velada*: a formação de Nova Friburgo na primeira metade do século XIX, dissertação de mestrado de 2014, publicada em livro em 2018; e *O opulento capitalista*: café e escravidão na formação do patrimônio familiar do Barão de Nova Friburgo (c. 1829 – c. 1873) (2019), tese de doutorado, ambas de Rodrigo Marins Marretto.

Os autores das referidas obras fazem emergir essa “costura invisível” do *mito da “Suíça brasileira”* ao tecerem a memória dos vencidos da história em um presente que se articula historicamente ao passado.

3 UM OLHAR DECOLONIAL PARA A HISTÓRIA DE NOVA FRIBURGO: DIREITO À CIDADE E À MEMÓRIA PARA QUEM?

A partir da tese do *mito da “Suíça brasileira”* de Araújo (1992, 2018), historiadores locais leem esse espaço e suas relações sociais em determinado período com um olhar teórico crítico, o que permite uma tecitura decolonial dessa narrativa ao acrescentarem nessa miríade a história dos “colonizados”: os negros escravizados (Marretto, 2018, 2019); os imigrantes caipiras (Mayer, 2003); e, no século XIX, os operários, com a transmutação da “Suíça brasileira” para o “Paraíso Capitalista”² dos liberais (Costa, 2018).

Os colonizados, vencidos da história friburguense e seus descendentes são continuamente apagados por essa tradição suíça inventada que serve de estratégia para obstaculizar seu direito à cidade.

²Paraíso como sinônimo de harmonia e paz, inserido no discurso de uma cultura disciplinada, e capitalista como um lugar em que se privilegiava o lucro da iniciativa privada ao público (Araújo, 2018, p. 19).

A categoria analítica direito à cidade, como epicentro do Direito Urbanístico, deve ser compreendida a partir de Henri Lefebvre ([1968], 2009) e à luz dos direitos sociais fundamentais que, na perspectiva da eficácia social do direito à cidade, exige o reconhecimento de um sistema composto por um feixe de direitos, conforme a seguinte definição:

O direito à cidade, expressão do direito à dignidade humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia - implícita a regularização fundiária -, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos - implícito o saneamento -, ao lazer, à informação, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado - implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis, como direito humano na categoria dos interesses difusos (Cavallazzi, 2007, p. 56-57).

A origem do conceito direito à cidade lefebvriano se aproxima do projeto crítico decolonial por apresentar uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista para a cidade futura. A produção de sentidos da memória da cidade de Nova Friburgo, hegemonicamente, se mantém atrelado ao marco de colonialidade vigente, reforçado pelos grupos políticos liberais e a elite local, que comandam o poder político da cidade. A disputa pelo direito de memória dos colonizados subalternizados se realiza na difusão de outras narrativas acerca do território e sua população, valorizando as suas memórias e experiências.

Um ato de memória pode ser interpretado também como um ato de esquecimento ou de silenciamento de certos grupos sociais, que coincidem com as classes dominadas e historicamente subalternizadas (Telles, 2018, p. 53).

A partir de Ribeiro e Simão (2014), entende-se que a patrimonialização de um bem, como ato de memória, e sua conservação não devem se basear apenas em sua materialidade ou na sua importância histórica e artística, mas principalmente “nas possibilidades e potência em se fazer presente, em participar da vida cotidiana, na resignificação permanente e cotidiana pela sociedade” (2014, p. 6). Desta forma, não há direito à cidade se a história e a memória não compõem a construção deste direito, pois isso configuraria na naturalização do direito à cidade (Ribeiro; Simão, 2016, p.187).

A disputa articulada pelo direito à cidade e memória pelos vencidos da história friburguense pode ser ilustrada a partir do caso-referência (Cavallazzi, 1993) da adoção do discurso da “Suíça brasileira” pela gestão municipal do Prefeito Renato Bravo (2016-

2020) no bicentenário e como argumento de legitimação de um projeto de “revitalização” de um dos espaços públicos mais importantes da cidade: a Praça Getúlio Vargas.

Nos festejos do bicentenário da cidade, em 2018, o discurso oficial assumido pela gestão municipal do Prefeito Renato Bravo, pautada em um projeto liberal conservador, foi retomado. Em reação, foi criado o *Coletivo Nova Friburgo 200 Anos pra Quem?*, um coletivo de reflexão, crítica e manifestação, com o intuito de desvelar as contradições históricas do discurso da “Suíça brasileira”.

O coletivo passou a divulgar suas ações em sua página no *Facebook* (2018a), a partir de fevereiro de 2018, e a se reunir regularmente à época, algumas vezes na semana. O grupo reunia uma variedade de profissionais, como bancários e educadores, e representantes do Coletivo Negro de Nova Friburgo (Conenfri), com destaque para a liderança de historiadores locais na condução do debate sobre a história friburguense, órfãos de um espaço para a reflexão de ideias, com o fim das atividades da Faculdade de Filosofia Santa Doroteia (FFSD)³.

O grupo em questão protagonizou uma série de atividades e manifestações muitas delas tiveram a Praça Getúlio Vargas como espaço de luta. O cerne das atividades do coletivo era o debate sobre o discurso oficial da Prefeitura Municipal a respeito dos festejos dos 200 anos da cidade ao redor da visão mítica de uma “Suíça brasileira”.

O coletivo criticava continuamente a exclusão dos africanos escravizados como povos formadores da cidade. A confirmação mais explícita de que esse era o discurso oficial da prefeitura estava presente no texto oficial que divulgava o calendário de atividades do bicentenário no site do evento, transcrito a seguir:

Suíços, alemães, libaneses, espanhóis, japoneses, italianos, húngaros e austríacos, formaram o município, junto a portugueses e africanos, que aqui já circulavam por conta da economia do café. A riqueza cultural desses povos gerou e propiciou ao longo dos 200 anos, a serem completados em 2018, a construção da cidade⁴ (FACEBOOK, 2018c).

Além de não mencionar os povos indígenas que, como visto anteriormente, viveram na região, os portugueses e africanos foram retratados no texto oficial do bicentenário como povos que apenas “circulavam por conta da economia do café” na

³Cf. a obra *Faculdade de Filosofia Santa Dorotéia: uma história* (Dos Santos; Chaloub, 2008), que registra a história da instituição de ensino e a importância da primeira instituição de ensino superior de formação de professores de Nova Friburgo.

⁴O texto constava na página oficial do evento que se encontra fora do ar, disponível à época no link www.200anos.com.

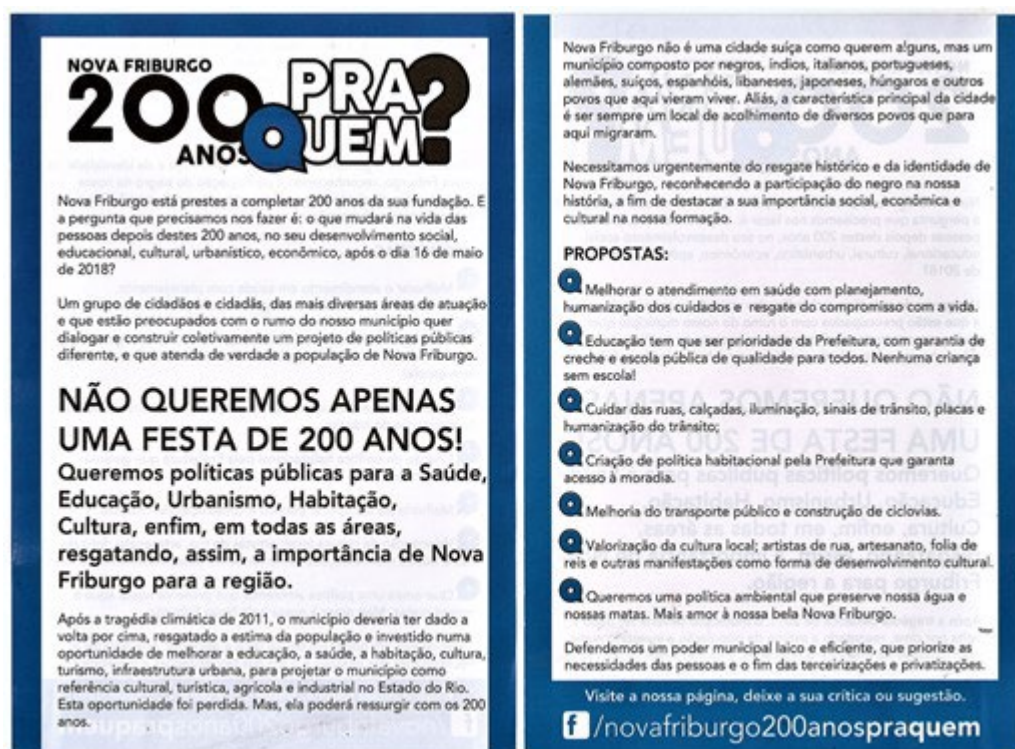
cidade. Em *post* de março de 2018, o coletivo exprimia sua posição sobre o referido texto oficial, ressaltando que os portugueses e escravos negros viviam aqui antes mesmo dos suíços e denunciando novamente a tentativa de reavivar o *mito da “Suíça brasileira”* nos festejos, senão veja-se:

“[...] Os autores desse texto cometem barbaridades em vários sentidos: a) na verdade, portugueses e negros/escravos já viviam na região e muito antes da presença suíça e da existência da economia cafeeira na região; b) ao chegarem ao Brasil, suíços e alemães se depararam com a existência de uma agricultura baseada no trabalho escravo predominante em todo o território nacional; c) no período, Friburgo não foi espaço de homens livres. O historiador Rodrigo Marretto comprova que, por exemplo, o médico suíço Jean Bazet, por longo tempo Presidente da Câmara de Nova Friburgo, possuía escravos. O vigário católico suíço Padre Joie [sic] era também proprietário de escravos. O homem mais rico do Império Brasileiro, na segunda metade do século XIX, foi o escravagista Antônio Clemente Pinto, o Barão de Nova Friburgo, de origem portuguesa, grande produtor de café na região de Cantagalo, cuja a família habitava Nova Friburgo. [...] Pergunta que não quer calar: será que essas edificações serviam para que a família Clemente Pinto apenas “circulasse” por Nova Friburgo? Desse modo, contrariando o texto oficial, portugueses e africanos não apenas “circulavam” em Nova Friburgo, mas sim habitavam o espaço friburguense compondo significativa parcela da população. Há no texto oficial a clara intenção de querer apresentar Nova Friburgo como uma cidade “branca”, “europeia”, de homens “livres”, certamente sem conflitos sociais. Tudo isso é base do que chamamos o “Mito da Suíça brasileira” construído com o discurso de Agenor de Roure por ocasião do Primeiro Centenário em 1918. Parece que o Bicentenário está se construindo como um repeteco do Primeiro Centenário. Sendo assim podemos concluir que a “história se repete mas agora sem dúvida como farsa (FACEBOOK, 2018c).

Às vésperas dos festejos, o coletivo divulgou nas redes sociais e distribuiu nas ruas o manifesto “Nova Friburgo 200 Anos pra Quem?” (FACEBOOK, 2018b), no qual refutava o *mito da “Suíça brasileira”* e pleiteava um legado de políticas públicas que atendesse aos interesses da população, como se lê no seguinte trecho e no folheto, ilustrado na Figura 2 a seguir:

Nova Friburgo não é uma Suíça como querem, mas um município composto de negros, índios, italianos, portugueses alemães, suíços, espanhóis, libaneses, japoneses, húngaros e outros povos [...] Necessitamos do resgate histórico e da identidade de Nova Friburgo, reconhecendo o papel do negro na nossa história a fim de destacar sua importância social, econômica e cultural na nossa formação (FACEBOOK, 2018b).

Figura 2 – Folheto distribuído pelo Coletivo Nova Friburgo 200 Anos pra Quem? no bicentenário e em outras atividades



Fonte: (FACEBOOK, 2018b)

No dia do desfile do bicentenário, 16 de maio de 2018, “Friburgo teve ‘2 desfiles’ nos 200 anos: um para prefeito e convidados e outro para a população” (Nader, 2018), conforme anunciou a manchete do dia da coluna política local Nova Friburgo em Foco. Sob o argumento de garantir a segurança das autoridades presentes, um trecho da avenida principal da cidade ficou fechada ao público em um “formato inédito” (Nader, 2018) de desfile cívico-militar na cidade.

O desfile foi marcado por protestos que demandavam pelo direito à cidade, promovidos por profissionais da saúde e da educação, *Coletivo Nova Friburgo 200 Anos pra Quem?*, *Movimento SOS Praça* (Assis, 2022), Conenfri, entre outros, que “ficaram a uma distância de 200 metros das autoridades” (Nader, 2018).

A festa da desordem promovida pelo povo foi ofuscada pelo rito cívico do bicentenário que, separou fisicamente a festa das autoridades e do povo, com a divisão delimitada por alambrados e policiamento de “quem é ator e quem é espectador” (DaMatta, 1986, p. 58).

No mesmo ano, a gestão municipal de Renato Bravo, permeada pelo discurso da “Suíça brasileira”, insistia em realizar um projeto de “revitalização” da Praça Getúlio Vargas, que já era polêmico na gestão anterior. A praça central da cidade tem sua

paisagem tombada⁵ pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) (Assis, 2022).

O *Movimento SOS praça*, de maneira vigilante ao território ameaçado principalmente a partir do corte de eucaliptos centenários em 2015, protagonizou essa disputa pelo acesso à cidade e memória. O núcleo das demandas do Movimento SOS praça nesse conflito foi o uso do espaço e da cidade, a não separação de preservação do espaço como patrimônio e do direito à cidade, além da necessidade de gestão democrática da cidade. Na avaliação do grupo, o projeto de “revitalização” não preservava o conjunto arquitetônico e paisagístico tombado, nem atendia aos usos desse espaço pela população.

O alinhamento da prefeitura ao discurso da “Suíça brasileira” é evidenciado no argumento principal para a realização de uma prospecção arqueológica profunda na praça. O Programa de Educação Patrimonial elaborado pela Prefeitura em atendimento ao Termo de Ajustamento de Conduta da Praça Getúlio Vargas, elaborado em 2018, se baseava na possibilidade de “encontrar vestígios dos colonos suíços” (Assis, 2022, p. 132).

A ideia de “encontrar vestígios de suíços” em escavação em frente à casa do Barão de Nova Friburgo⁶, sem mencionar vestígios de portugueses, africanos e outros povos e seus descendentes, remete mais uma vez ao discurso da colonialidade como padrão de poder fundamentado na *tradição inventada* da “Suíça brasileira”.

Desvelar o discurso oficial da “Suíça brasileira” operado na cidade está inserido em um processo de luta que entrelaça o direito à cidade ao direito à memória. A tecitura decolonial desse passado frustrado tem o potencial de desvelar injustiças vigentes, com vista a ação instituinte no presente no horizonte de outros futuros.

⁵Os eucaliptos centenários compõem os principais elementos significativos para a condição de tombamento do conjunto arquitetônico e paisagístico em questão, pelo atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), desde 1972. Cf. PRAÇA Getúlio Vargas: conjunto arquitetônico e paisagístico. Livro do Tombo/IPHAN Nº 50 – Processo 833-T-71 de 04/07/1972 referente à Praça Getúlio Vargas em Nova Friburgo.

⁶Antônio Clemente Pinto foi um “fazendeiro-capitalista” que veio para a região de Cantagalo e Nova Friburgo em 1829, mas que, provavelmente, já atuava na Corte como traficante de escravos (Marretto, 2018). Ele recebe o título de Barão de Nova Friburgo por decreto do Imperador Dom Pedro II em 28 de março de 1854.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo reordena a história local com um olhar crítico decolonial na perspectiva do direito à cidade. Nesse sentido, aprofunda a discussão sobre a história oficial da cidade de Nova Friburgo a partir de narrativas da história local que permitem aflorar o específico e o particular, sem desconhecer aspectos da colonialidade que apresentam os quadros mais amplos que os geram.

A desconstrução da dimensão mítica da “Suíça brasileira” tem o propósito de apontar para o racismo invisibilizado na cidade e tecer uma mudança no imaginário social que desvie do passado e do presente enraizados na *colonialidade do poder* em direção ao futuro em que os colonizados entrelacem suas lutas para a efetividade do direito à cidade.

A perspectiva decolonial para a análise da história de Nova Friburgo só se realiza na disputa pela história e pela memória coletiva como lugar do possível, de um projeto de cidade voltado para o futuro. O direito à cidade, como disputa histórica, carrega implicitamente o eco da história dos vencidos, especialmente dos negros escravizados. A compreensão da cidade construída para além da *tradição inventada* pela tecitura decolonial registra a real produção da cidade pelos moradores e permite o reconhecimento de demandas sociais concretizadas nas *práticas sociais instituintes* dos vencidos da cidade.

Elucidar historicamente a colonialidade do poder local permite uma reflexão de estratégias políticas e jurídicas de transformações da realidade. A tecitura de memórias decoloniais sobre a história da cidade pressupõe uma costura do tempo, um remendo de memórias, especialmente da população negra invisibilizada, enraizada nas lutas de reexistência e resistência pelo direito à cidade dos vencidos da história.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, João Raimundo de. **Processo de urbanização da “Suíça brasileira” - 1890-1930**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Departamento de História. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi7ofSn69yLAXV6CbKGHS1WEWcQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Fteses%2FTese-2003_ARAUJO_Joao_Raimundo_de-S.pdf&usg=AOvVaw1K-Xz0z6_sqpFMk72gAT7-&opi=89978449 Acesso em: 24 fev. 2025

ARAÚJO, João Raimundo de. **Nova Friburgo: a construção do mito da Suíça brasileira** (1910-1960). Tese (Doutorado em História) – UFF. Niterói, 2003. Disponível em: [https://www.bing.com/ck/a?!&p=8ab78dc2a89e9a26ab930799bd60dd070473f23cbda3b56a6c17b8628a284d88JmldtHM9MTc0MDM1NTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=3d8dd26c-60c5-6f68-2332-c714610b6e56&psq=ARA%3%9aJO%2c+Jo%3%a3o+Raimundo+de.+Nova+Friburgo%3a+a+constru%3%a7%3%a3o+do+mito+da+Su%3%ad%3%a7a+brasileira+\(1910+1960\).+Tese+\(Doutorado+em+Hist%3%b3ria\)+%e2%80%93+UFF.+Niter%3%b3i%2c+2003.+&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuaGlzdG9yaWEudWZmLmJyL3N0cmldG8vdGVzZXMvVGVzZS0yMDAzX0FSQVVKT19Kb2FvX1JhaW11bmRvX2RILVMucGRm&ntb=1](https://www.bing.com/ck/a?!&p=8ab78dc2a89e9a26ab930799bd60dd070473f23cbda3b56a6c17b8628a284d88JmldtHM9MTc0MDM1NTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=3d8dd26c-60c5-6f68-2332-c714610b6e56&psq=ARA%3%9aJO%2c+Jo%3%a3o+Raimundo+de.+Nova+Friburgo%3a+a+constru%3%a7%3%a3o+do+mito+da+Su%3%ad%3%a7a+brasileira+(1910+1960).+Tese+(Doutorado+em+Hist%3%b3ria)+%e2%80%93+UFF.+Niter%3%b3i%2c+2003.+&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuaGlzdG9yaWEudWZmLmJyL3N0cmldG8vdGVzZXMvVGVzZS0yMDAzX0FSQVVKT19Kb2FvX1JhaW11bmRvX2RILVMucGRm&ntb=1) Acesso em: 24 fev. 2025

ARAÚJO, João Raimundo de. **Nova Friburgo: a construção do mito da Suíça brasileira** (1910-1960). Coleção Nova Friburgo: 200 anos de luta e resistência, vol. 2. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

ASSIS, Vívian Alves de. **Disputa histórica nas trincheiras do direito à cidade: o caso-referência da Praça Getúlio Vargas em Nova Friburgo**. Tese (Doutorado em Teorias Jurídicas Contemporâneas) – Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei Federal nº 14.910, de 01 de julho de 2024, 2024 Disponível em: [Lei nº 14.910 de 01/07/2024](#) Acesso em: 10 jan. 2025.

BON, Henrique. **Imigrantes: a saga do primeiro movimento migratório organizado rumo ao Brasil às portas da independência**. Nova Friburgo: Imagem Virtual, 2004.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **A plasticidade na teoria contratual**. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATTO, Luigi (coord.). **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 53-70.

COSTA, Ricardo da Gama Rosa. **Visões do “Paraíso Capitalista”**: a construção da hegemonia burguesa na história de Nova Friburgo. Coleção Nova Friburgo: 200 anos de luta e resistência, vol. 3. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

CÚRIO, Pedro. **Como surgiu Nova Friburgo**. 2. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 1974.

DOS SANTOS, Selma Ferro; CHALOUB, Vera Rezende (Org.). **Faculdade de Filosofia Santa Dorotéia: uma história**. Nova Friburgo, RJ: Imagem Virtual, 2008.
DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco: 1986.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede das Cidades. **Boletim Geográfico**, ano II, n. 14 e 15, maio/jun., 1944, p. 141-148 e 299-308.

ERTHAL, Clélio. **Cantagalo**: da miragem do ouro ao esplendor do café. Niterói: Gráfica Erthal, 1992.

FACEBOOK. @NovaFriburgo200anospraquem. 27 fev. 2018a. Disponível em: [200 anos pra quem? | Facebook](#) Acesso em: 12 jan. 2025.

FACEBOOK. @NovaFriburgo200anospraquem. **Esse é o nosso manifesto. Nova Friburgo 200 anos. 200 anos pra quem? [...]**. Nova Friburgo, 1 maio. 2018b. Disponível em: [Facebook](#) Acesso em: 12 jan. 2025.

FACEBOOK. @NovaFriburgo200anospraquem. **Leia e reflita... Refletindo sobre o documento oficial da programação dos 200 anos [...]**. Nova Friburgo, 29 mar. 2018c. Disponível em: [Leia e reflita...](#) Acesso em: 12 jan. 2025.

FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). **A República na velha província**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (org.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Rio de Janeiro. Nova Friburgo. **Panorama**. [s.d]. Disponível em: [IBGE | Cidades@ | Rio de Janeiro | Nova Friburgo | Panorama](#). Acesso em: 12 jan. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [Censo 2010 | IBGE](#) Acesso em: 24 jan. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: [Censo 2022 | IBGE](#) Acesso em: 24 jan. 2025.

LISBOA, Edson de Castro; MAYER, Jorge Miguel. **Os crimes da fazenda Ponte de Tábuas**: um estudo sobre a escravidão no século XIX. Nova Friburgo: Alberian, 2008.

LOUZADA, Gioconda. **Presença negra**: uma nova abordagem da história de Nova Friburgo. Niterói: EDUFF, 1991.

MARRETTO, Rodrigo M. **Escravidão velada**: a formação de Nova Friburgo na metade do século XIX. Coleção Nova Friburgo: 200 anos de luta e resistência, vol. 1. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

MARRETTO, Rodrigo M. **O opulento capitalista**: café e escravidão na formação do patrimônio familiar do barão de Nova Friburgo (c 1829 – c 1873). Tese (Doutorado em História Social) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

MAYER, Jorge Miguel. **Raízes e crise do mundo caipira: o caso de Nova Friburgo**. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

NADER, Paulo. Friburgo teve “2 desfiles” nos 200 anos; um para prefeito e convidados e outro para a população. **Nova Friburgo em Foco**, Nova Friburgo, 16 maio 2018. Disponível em: [Friburgo teve “2 desfiles” nos 200 anos; um para prefeito e convidados e outro para a população : Nova Friburgo em Foco – Portal de Notícias](#) Acesso em: 10 jan. 2025.

NICOULIN, Martin. **A gênese de Nova Friburgo: emigração e colonização suíça no Brasil (1817- 1827)**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Tradução: Marta Maria Assumpção Rodrigues. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

OLIVEIRA, Daniel Martinez. **Escravidão e consciência de classe na Nova Friburgo da primeira metade do século XIX: notas introdutórias a uma análise histórico-antropológica**. Fundação Palmares (página de artigos), 24 jun. 2007. Disponível em: [Pesa em teu sangue a voz de ignoradas origens \(palmares.gov.br\)](#) Acesso em: 2 fev 2022.

PEDRO, José Carlos. **A colônia do “Morro Queimado”**: suíços e luso-brasileiros na freguesia de São João Batista de Nova Friburgo, 1820-1831. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad/racionalidad. **Perú Indígena**, v. 13, Nº 29, Lima: Instituto Indigenista, 1992.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 107-30.

RIBEIRO, Cláudio Ribeiro; SIMÃO, Maria Cristina Rocha. Relações e contradições: direito à cidade e patrimônio urbano. In: **Anais do III ENANPARQ – Arquitetura, Cidade e Projeto: uma construção coletiva**. Organizadores: Angélica Tanus Benatti Alvim, Wilson Ribeiro dos Santos Júnior. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2014. Disponível em: [ST-EPC-007-5-RIBEIRO.SIMAO.pdf \(anparq.org.br\)](#) Acesso em: 14 fev. 2024.

RIBEIRO, Cláudio Rezende, SIMÃO, Maria Cristina Rocha. Memória e direito à cidade: Políticas urbanas contemporâneas de Ouro Preto. **Thésis**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 180- 195, jul./dez. 2016.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº 7683/2017**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), 2017a. Disponível em: [Lei Ordinária \(alerj.rj.gov.br\)](#) Acesso em: 11 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Estadual nº 2877/2017**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), 2017b. Disponível em: [Projeto de Lei \(alerj.rj.gov.br\)](http://alerj.rj.gov.br). Acesso em: 11 jan. 2025.

SANGLARD, Gisele Porto. **Nova Friburgo: o iluminismo português e a gênese bíblica**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2000.

SCHWARCZ, Lilia Moritz, **Espetáculos das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. **A captura do patrimônio imaterial carioca pela lógica empreendedora: o caso das atividades econômicas tradicionais e notáveis**. Tese (Doutorado em Teorias Jurídicas Contemporâneas) – Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

VALLE FILHO, Galdino do. **Lendas e legendas de Friburgo**. Nova Friburgo: [s. n.], 1928.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

VIOLÊNCIA POLÍTICA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E NA BAÍA DA ILHA GRANDE

POLITICAL VIOLENCE IN THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO AND IN THE BAY OF ILHA GRANDE

André Rodrigues



<https://orcid.org/0000-0001-8931-9285>

Correspondência: rodriguesandre@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Departamento de Geografia e Políticas Públicas, Laboratório de Estudos sobre Política e Violência. Angra dos Reis, RJ/Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89484

Recebido em: 30 jan. 2025 | **Aceito em:** 11 fev. 2025

RESUMO

Esta pesquisa se baseia na coleta e análise de casos de violência política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande no período de janeiro de 2022 a junho de 2024. O objetivo central é formar uma base de dados consistente sobre casos de violência política nas regiões estudadas como forma de ampliar a compreensão científica sobre o problema e o debate público sobre o tema. A metodologia utilizada consiste na coleta de casos em jornais de grande circulação e na análise dos perfis das agressões e das vítimas, buscando compreender os vetores que estruturam a violência como aspecto inerente à política fluminense. Identificamos 189 casos de violência política, sendo 35% deles atentados contra a vida, ameaças de morte e execuções. Nosso estudo demonstra, assim, a grande contundência da violência na política estabelecendo um contexto no qual o poder de matar e o poder econômico estruturam poderes políticos locais, com grande participação de policiais e grupos armados nesses contextos.

Palavras-chave: violência política; poder de matar; milícias; política municipal.

ABSTRACT

This research is based on the collection and analysis of political violence cases in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro and Baía da Ilha Grande from January 2022 to June 2024. The main objective is to form a consistent database on cases of political violence in the regions studied as a way to expand scientific understanding of the problem and public debate on the subject. The methodology employed consists of gathering cases from widely circulated newspapers and analyzing the profiles of the attacks and victims, aiming to understand the drivers that structure violence as an inherent aspect of politics in the state of Rio de Janeiro. We identified 189 cases of political violence, 35% of which involved life-threatening attacks, death threats, and executions. Our study thus demonstrates the profound impact of violence in politics, establishing a context in which the power to kill and economic power structure local



political authorities, with significant involvement of police officers and armed groups in these contexts.

Keywords: political violence; power to kill; militias; municipal politics.

1 INTRODUÇÃO

Eliminação violenta de adversários políticos através de assassinatos por encomenda; conflitos violentos entre parlamentares e membros do executivo municipal no interior de uma casa legislativa na Baixada Fluminense, que resultou em uma pancadaria generalizada e culminou em um disparo de arma de fogo; ataques dos mais variados teores contra uma parlamentar negra e travesti, alguns deles proferidos por outros parlamentares; invasões violentas de aldeias indígenas, com participação, inclusive, de um prefeito; diversas formas de ameaças e intimidações; repressão policial violenta contra manifestações em espaços de favelas e periferias, com prisões arbitrárias e todo tipo de uso desmedido da força, até mesmo uma execução de um manifestante pela polícia, à luz do dia em uma das principais vias da capital do Rio de Janeiro; um candidato à uma prefeitura municipal fazendo atos de campanha e abordando eleitores com uma arma na cintura; um candidato a vereador, egresso da Polícia Militar do Rio de Janeiro, gravando vídeo de campanha com um colete à prova de balas e dizendo estar escoltado por um *caveirão* que aparece, ao fundo, no vídeo; um bar anexo à residência da família de um candidato a vereador metralhado por homens armados em um carro; parlamentares e candidatos aos poderes municipais pleiteando o direito ao porte de arma como ferramenta indispensável ao exercício de suas funções; uma militante atingida gravemente na cabeça com uma paulada quando havia saído de um ato de campanha; agressões diversas com conteúdo de ódio, como racismo, misoginia, homofobia, transfobia, gordofobia e fascismo. Cenas como essas estão presentes nos casos de violência política que monitoramos e coletamos em nossa pesquisa e expressam o caráter violento do cotidiano da política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande.

As permanências do mandonismo e do clientelismo (Carvalho, 1997), a articulação entre poderes políticos e grupos armados, os modos de entranhamento na vida política e social daquilo que Misse (2008) chamou de “acumulação social da violência” e que Machado da Silva (2004) nomeou de “sociabilidade violenta”, as expressões de masculinidades violentas como elemento central dos ódios à diferença, a atuação

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

arbitrária e violenta do Estado por meio de suas polícias, os interesses espúrios e especulativos de elites econômicas (locais e nacionais), são aspectos que atravessam os processos de violência política que aqui serão analisados. Um elemento de entrada para os argumentos que aqui serão apresentados, e que se articulam com o material empírico que analisamos, é a constatação de que a violência na política não é um elemento conjuntural ou episódico. Nossas relações sociais são violentas, como afirma Chauí (2017), e nossas instituições, mesmo aquelas que operam pelo arcabouço democrático, possuem estruturas fundamentalmente elitistas e violentas. Não se trata, portanto, de pensarmos como a violência atravessa o cotidiano da política como um elemento disruptivo, mas como as formas de exercício de poder são solidárias às formas de exercício violento da vida cotidiana e da vida política. É indispensável para nossa análise considerar as redes de cooperação e proximidade entre expressões da violência - desde o machismo, o racismo, a misoginia e a LGBTQIA+fobia, até a atuação de grupos criminosos armados - e os modos constituídos de exercício do poder político.

Realizamos, desde 2021, o monitoramento de casos de violência política no Rio de Janeiro. Iniciamos nosso trabalho com a análise e a coleta de casos de execuções de políticos na Baixada Fluminense. Em seguida, no ano de 2022, expandimos nosso escopo para a Baía da Ilha Grande, considerando também outras formas de violência contra atores políticos para além das execuções. No ciclo atual de nosso estudo, concluído em 2024, passamos a considerar não apenas a Baixada Fluminense, mas toda a Região Metropolitana, mantendo a Baía da Ilha Grande, fortemente marcada por conflitos de terra de longa duração, decorrentes da especulação imobiliária que remonta à abertura da rodovia Rio-Santos, no período da ditadura empresarial-militar (Feitosa e Silva, 2015; Rodrigues et al., 2024). Nesse processo desenvolvemos uma compreensão aprofundada dos modos pelos quais a violência armada e outras formas de violência atravessam o cotidiano da política fluminense. Nossos dados mostram uma conjuntura de recrudescimento do assédio e da brutalidade contra atores políticos. No caso da Baía da Ilha Grande, elites políticas locais atuam, há décadas, exercendo a apropriação privada violenta de terras e águas que, historicamente, constituem os modos de vida de caiçaras, quilombolas e indígenas (Feitosa e Silva, 2015). Essa é a base das formas de constituição das instituições políticas nos municípios da Baía da Ilha Grande, controladas por especuladores, grileiros, fazendeiros e grupos empresariais. Já na Região Metropolitana identificamos uma forte relação entre a atuação de grupos armados e os contextos

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

políticos locais, sobretudo em função da forte presença de milícias nas regiões da Zona Oeste e Norte da Capital (Alves, 2003; Manso, 2020; Soares, 2023).

Consideramos casos de violência política quaisquer agressões ou hostilidades cometidas contra atores políticos - ou seja, políticos profissionais, ativistas, lideranças comunitárias e de movimentos sociais, jornalistas que possuam trabalho investigativo e militante - por conta de suas atuações. Nossa pesquisa se baseia na coleta de notícias em veículos de grande circulação da mídia impressa. Utilizamos a ferramenta automatizada de busca *Central Clipping*, com uma série de descritores que identificam casos de violência política nos jornais O Globo, Extra, O Dia e Meia Hora. Depois de salvar as notícias encontradas pela ferramenta, é feita uma rodada manual de leitura das notícias e os casos são validados em reuniões semanais de equipe para, então, serem lançados em nossa base de dados.

2 METODOLOGIA

A principal ferramenta metodológica que utilizamos é a busca por notícias de casos de violência política em veículos de grande circulação. Essa busca é realizada, em uma primeira etapa, através de uma ferramenta automatizada de *clipping*, Knew-in, de notícias nos jornais O Globo, O Dia, Extra e Meia Hora, os de maior circulação no Rio de Janeiro. A coleta do material jornalístico obedece ao seguinte critério: são consultados sites e portais de notícia, além de acervos digitalizados de jornais. O recorte temporal considera apenas as notícias publicadas de 2024 e 2025, procurando levantar casos ocorridos nas regiões de interesse da pesquisa, ou seja, Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Baía da Ilha Grande. Por conta dos ciclos anteriores da pesquisa (Rodrigues et al., 2021, 2022, 2023 e 2024), possuímos já em nossa base dados de assassinatos políticos na Baixada Fluminense entre 2015 a junho de 2024 e para as demais regiões, já temos um levantamento no período que vai de 2022 a junho de 2024.

No quadro abaixo, apresentamos os descritores que são utilizados na ferramenta de buscas que são agrupados em três dimensões: a ação violenta, o perfil das vítimas e os locais de ocorrência:

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

Quadro 1 - Palavras-chave utilizadas nas buscas por notícias jornalísticas de casos de violência política

Conjunto I - Ação	“tiro” OR “tiros” OR “morto” OR “morta” OR “homicídio” OR “execução” OR “executada” OR “executado” OR “atentado” OR “assassinato” OR “assassinado” OR “assassinada” OR “agressão” OR “agressões” OR “agressões físicas” OR “facada” OR “soco” OR “chute” OR “pontapé” OR “tapa” OR “perseguição” OR “sequestro” OR “ameaça” OR “extorsão” OR “chantagem” OR “injúria” OR “xingamento” OR “insulto” OR “ofensa” OR “racismo” OR “homofobia” OR “misoginia” OR “machismo” OR “manifestação” OR “protesto” OR “operação”;
AND	
Conjunto II - Perfil	“candidato” OR “candidata” OR “vereador” OR “vereadora” OR “prefeito” OR “prefeita” OR “deputado” OR “deputada” OR “senador” OR “senadora” OR “político” OR “política” OR “gestor” OR “assessor” OR “assessora” OR “cabo eleitoral” OR “ativista” OR “ativistas” OR “militante” OR “jornalista” OR “ambientalista” OR “líder comunitário” OR “manifestante” OR “manifestantes” OR “polícia” OR “policiais” OR “policial” OR “guarda municipal” OR “guardas municipais” OR “morador” OR “moradores”;
AND	
Conjunto III – Local	“Queimados” OR “Japeri” OR “São João de Meriti” OR “Magé” OR “Nova Iguaçu” OR “Nilópolis” OR “Paracambi” OR “Mesquita” OR “Guapimirim” OR “Belford Roxo” OR “Itaguaí” OR “Seropédica” OR “Duque de Caxias” OR “Angra dos Reis” OR “Paraty” OR “Mangaratiba” OR “Rio de Janeiro” OR “Niterói” OR “São Gonçalo” OR “Itaboraí” OR “Maricá” OR “Tanguá” OR “Rio Bonito” OR “Cachoeiras de Macacu”;

Fonte: Elaboração própria.

Para além dos casos de execuções políticas, mapeamos as seguintes formas de violência política: atentado contra a vida, ameaça, agressão verbal, agressão física, ameaça de morte, prisão arbitrária de manifestante, agressão policial contra manifestantes, repressão policial a manifestação política, ataque a ato político, ataque a espaço político, invasão de aldeia indígena, invasão de espaço político, denúncia caluniosa, depredação de espaço político, depredação de símbolo político, violência institucional, violência institucional com agressão verbal, desaparecimento forçado, disparo de arma do fogo em casa legislativa, espionagem, injúria, intimidação contra mesários e agentes eleitorais, perseguição com automóvel, reintegração de posse contra povo indígena, repressão policial contra coletivo cultural. Com a continuidade do monitoramento de casos para o ano de 2025, é possível que este repertório de violências políticas seja ainda mais ampliado.

Em uma segunda etapa, são realizadas buscas manuais no Google como forma de encontrar informações complementares sobre os casos identificados pela ferramenta automatizada de busca. Os casos potencialmente selecionáveis como eventos de violência política são, então, na terceira etapa, levados para nossas reuniões semanais de equipe no qual são validados ou descartados para inserção em nossa base de dados. Depois dessa

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

etapa, eles são, finalmente, tabulados em uma planilha que contém as seguintes variáveis: evento, nome da vítima¹, vulgo da vítima, tipo de vítima (se é uma vítima direta, ou seja, o alvo no ataque, ou indireta), idade da vítima, partido político, ocupação, gênero, cor/raça, cargo político que ocupava, Se ocupou cargo político anteriormente, qual?, situação política (qual a atuação política da vítima), relação política da vítima (políticos aos quais a vítima seja aliada), ano da candidatura, cidade de atuação, cidade do fato, região, zona da cidade, bairro do fato, endereço do fato, local do fato, ano do fato, mês do fato, data do fato, dinâmica do fato, tipo de violência política, violência política de estado (sim ou não), violência política com motivação de ódio (sim ou não), meio empregado na agressão, área do fato dominada por grupo armado (sim ou não), grupo armado suspeito de envolvimento, político agressor (sim ou não), número de políticos agressores, policial agressor (sim ou não), número de policiais agressores, link das matérias.

Com esse conjunto de variáveis, temos um retrato dos casos rico em informações sobre os perfis das vítimas, as circunstâncias e tipos de agressão, a espacialidade das ocorrências, os meios de violência empregados, a participação de políticos e policiais nas agressões, a atuação do Estado e das forças policiais nas dinâmicas de violência política e o perfil de atuação política das vítimas.

Para cada caso, por fim, é construído um dossiê de informações sobre a trajetória das vítimas e agressores, suas atuações políticas e as possíveis motivações das agressões. Esse conjunto de informações é a base para a análise qualitativa de nosso estudo, no qual consolidamos a compreensão das aspectos cotidianos da violência na política, as redes de poder que engendram e são atravessadas pela violência e os conteúdos ideológicos e de ódio político que participam desses atos violentos.

3 PRINCIPAIS RESULTADOS

No ciclo atual, que abrange o período de 2022 a junho de 2024, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande, coletamos 189 casos de violência política. O principal meio empregado nas agressões foram as armas de fogo, utilizadas em 27,5% dos casos. Execuções e atentados contra a vida apresentam tendência

¹Para além de indivíduos, consideramos também violências contra coletividades, espaços e símbolos políticos (como monumentos). Nestes casos, as variáveis de perfis individuais não se aplicam.

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

de elevação de casos a partir de 2023 e no primeiro semestre de 2024, indicando o impacto do ano de eleições municipais. Atentados contra a vida, execuções, ameaças de morte e desaparecimentos forçados somados constituem cerca de 35% dos casos que encontramos. Vinte e quatro atores políticos foram assassinados entre 2022 e junho de 2024, ou seja, ocorreu um assassinato político a cada 38 dias na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Encontramos o mesmo número de casos por dia para os atentados contra a vida. Além disso, foram registradas 16 ameaças de morte no período, o que significa uma ameaça de assassinato político a cada 57 dias.

Identificamos, na análise dos casos que coletamos ao longo dos últimos quatro anos, alguns eixos que estruturam o modo pelo qual a violência atravessa o cotidiano da política em determinados contextos nas regiões estudadas:

i) o acesso aos meios de produção da violência - principalmente, o poder de matar - é determinante nos conflitos entre elites políticas locais, constituem carreiras políticas e constroem mandatos em constante disputa;

ii) as relações locais de poder estabelecem um tripé formado pelo poder de matar, o poder econômico e o poder político;

iii) o poder político é, assim, uma resultante da combinação entre poder econômico e poder de matar;

iv) esses eixos articulam expressões contemporâneas do mandonismo e do clientelismo (Carvalho, 1997; Albarracín, 2017; Trudeau, 2022), tendo como centro dos modos violentos de domínio político dos territórios, o que chamamos de *clientelismo homicida*, ou seja, o estabelecimento de relações de mando e de clientela baseadas no emprego ou na demonstração expiatória do poder de matar (Rodrigues et al., 2018)².

A eliminação violenta de opositores políticos e de quaisquer atores não alinhados aos modos locais de governo (de corpos, terras, águas, relações econômicas, moralidades e outras dimensões da vida cotidiana), é um recurso central de poder político (Ayoub, 2021; Paz, 2023; Albarracín, 2017; Trudeau, 2022). Elites locais que operam através do recurso à violência não possuem apenas vantagens competitivas nos contextos eleitorais. Elas exercem uma forma de soberania local, tornando o Estado e suas instituições um instrumento de seus interesses e poderes arbitrários.

²Alguns autores utilizam a expressão “clientelismo armado” (Gallego 2018; Eaton 2006), mas optamos pelo uso do termo “homicida”, porque acreditamos que o fenômeno não gira em torno apenas da presença armada intimidatória dos grupos armados, mas da necessidade de demonstração do poder de matar como instrumento do poder político.

Duas circunstâncias da presença do poder armado nos contextos políticos locais que são centrais para esses arranjos de poder. Uma é a intensa presença de policiais na política local, inclusive como participantes das disputas violentas pelo poder. O outro é a relação entre grupos criminosos armados, políticos e policiais.

Nos 245³ casos de violência política que reunimos desde o início de nossa pesquisa em 2021, que abrangem o período de janeiro de 2015 e junho de 2024, identificamos 26 policiais que possuíam atuação política e que foram alvos de agressões, 12 policiais identificados como autores de atos de violência contra outros políticos, e 36 casos nos quais agentes de segurança em serviço foram autores de violência política.

O uso arbitrário e ilegal do poder de matar pelo Estado é a principal fonte da formação de grupos de extermínio, milícias e mesmo da perenidade e ampliação do poder de facções do tráfico (Alves, 2003; Medeiros, 2015; Rodrigues e Marinho, 2023). O Estado é um vetor central para a ampliação da disponibilidade do poder de matar a ser contratado e cooptado por elites políticas e econômicas. Policiais com carreiras homicidas se tornam um ativo político, seja como contratados dessas elites, seja buscando eles mesmos construir à bala suas próprias carreiras políticas. Políticos e policiais na política, além disso, em vista da ampliação do alcance atual de ideias autoritárias no bojo da ampliação do poder de forças de extrema-direita, procuram fazer da brutalidade policial o centro de uma agenda ideológica para a segurança pública (Rodrigues et al, 2022). A presença recorrente de policiais na política é, assim, uma dimensão estruturante da violência política nas regiões que estudamos e também se articula com a presença e interferência de grupos civis armados no cotidiano da política (Rodrigues et al, 2022; Trudeau, 2022). As milícias possuem um papel central nesses arranjos, porque elas também lançam seus candidatos ao poder, ou atuam como base de outros chefetes locais (Soares, 2023).

O último ciclo do levantamento, realizado em 2024, registrou 189 casos de violência política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande, entre janeiro de 2022 e junho de 2024. As violências mais frequentes foram as execuções e os atentados contra a vida, conforme mostra a tabela abaixo. Somadas, essas duas formas de agressão representam um quarto do total de casos. Ao considerarmos também

³No primeiro ciclo da pesquisa, em 2021, levantamos apenas casos de execuções políticas na Baixada Fluminense. Nos dois ciclos seguintes, 2022 e 2023, abordamos todas as formas de violência política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande. Já no ciclo de 2024, expandimos nossa pesquisa para toda a região metropolitana do Rio de Janeiro, mantendo a Baía da Ilha Grande, no período de 2022 a junho de 2024. Os 189 casos que analisaremos neste artigo se referem ao escopo do último ciclo.

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

as ameaças de morte, temos, como já afirmamos, 35% do total de casos que se referem à eliminação à bala de adversários políticos.

Tabela 1 - Distribuição de violências políticas por dinâmica do fato e por ano - Região Metropolitana do RJ e Baía da Ilha Grande - - 2022 a junho de 2024

Dinâmica do fato	2022	2023	2024	Total	%
			(primeiro semestre)		
Atentado Contra a Vida	8	10	6	24	12,7%
Execução	5	13	6	24	12,7%
Ameaça	15	5	2	22	11,6%
Agressão Verbal	8	11	1	20	10,6%
Agressão Física	9	9		18	9,5%
Ameaça de Morte	11	4	1	16	8,5%
Prisão Arbitrária de Manifestantes		11		11	5,8%
Agressão policial contra manifestante	4	2	4	10	5,3%
Repressão Policial a Manifestação Política	1	6	2	9	4,8%
Ataque a ato político	5			5	2,6%
Ataque a Espaço Político	1	3		4	2,1%
Invasão de Aldeia Indígena	1	2		3	1,6%
Invasão de Espaço Político	1	2		3	1,6%
Denunciação Caluniosa	2			2	1,1%
Depredação de espaço político		2		2	1,1%
Depredação de símbolo político	2			2	1,1%
Violência Institucional		2		2	1,1%
Violência Institucional e Agressão Verbal	2			2	1,1%
Ataque a manifestação política		1		1	0,5%
Ataque em caminhada eleitoral	1			1	0,5%
Desaparecimento Forçado	1			1	0,5%
Disparo de arma de fogo em casa legislativa		1		1	0,5%
Espionagem		1		1	0,5%
Injúria	1			1	0,5%
Intimidação contra mesários e agentes eleitorais	1			1	0,5%
Perseguição com automóvel		1		1	0,5%
Reintegração de posse contra povo indígena	1			1	0,5%
Repressão Policial a Coletivo Cultural		1		1	0,5%
Total Geral	80	87	22	189	100%

Fonte: Elaboração própria da pesquisa

Chama a atenção a variedade das formas de agressão que encontramos. No total, levantamos 28 tipos de agressões, desde as mais contundentes como as próprias execuções e atentados contra a vida, passando por atos truculentos cotidianos, como as agressões físicas e verbais, perseguições e intimidações, e pelos modos violentos do Estado, como a repressão policial a manifestações e prisões arbitrárias, até as mais inusitadas como um caso de espionagem e um disparo de arma de fogo em casa legislativa.

Depois das violências contra a vida, as agressões físicas e verbais foram as formas mais frequentes de violência. Agressões, xingamentos, intimidações, ofensas e ameaças são modos cotidianos da política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande. Trata-se de um ambiente político especialmente hostil e violento para mulheres e pessoas transgênero. Um contingente considerável dessas truculências possuem conteúdos misóginos, homofóbicos, transfóbicos e racistas. Um caso emblemático é o de uma vereadora de Niterói, uma mulher negra, travesti e pertencente ao povo de terreiro que figura como vítima de múltiplas e recorrentes formas de agressões verbais, ameaças e violências institucionais, muitas delas praticadas por outros políticos, inclusive, no exercício de suas funções em casas legislativas.

É importante frisar que há um peso considerável dos casos nos quais as polícias e outros órgãos do Estado figuram como agressores. As forças de segurança estão presentes em diversos episódios de repressão a manifestações políticas, todas elas ocorridas em áreas de favelas de periferias do Rio de Janeiro. O uso arbitrário da força por parte das polícias é um fator que alimenta o cotidiano violento da política não apenas quando o Estado as mobiliza em atos de repressão política, mas também no fornecimento de mão-de-obra armada para práticas criminais, haja vista a recorrência histórica do envolvimento de policiais em milícias, grupos de extermínio, jagunçagem ligada a chefetes políticos locais e grupos de matadores de aluguel. Policiais que praticam a brutalidade no exercício oficial de suas funções sob as hostes do Estado constroem as credenciais para que, depois, venham a vender seu poder de matar para interesses econômicos criminais. Dito de modo mais direto: policiais que matam ilegalmente em serviço entregam seus currículos para o crime.

Outro tipo de violência que cabe sublinhar foram as que se dirigiram contra povos indígenas na Baía da Ilha Grande. Invasões de aldeias, ameaças, injúrias raciais e processos de reintegração de posse foram cometidas contra povos indígenas nesta região. Essas violências raramente são enfocadas pelos estudos de violência política em uma região marcada historicamente por conflitos por terra que atingem esses povos e comunidades tradicionais (Feitosa e Silva, 2015).

Esse amplo repertório de agressões com caráter político é um primeiro dado, para além de sua expressividade numérica, que indica o modo pelo qual a vida política nas regiões enfocadas está atravessada por dinâmicas de violência. Desse conjunto de violências políticas, nosso estudo revela, assim, quatro grupos principais: i) o uso do poder de matar como expediente cotidiano da política para eliminação de adversários

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

políticos; ii) a truculência masculina expressa nas agressões e outras hostilidades que se exercem recorrentemente com conteúdos de ódios políticos; iii) a violência policial; e iv) as violências contra povos indígenas na Baía da Ilha Grande.

A predominância das violências contra a vida e da atuação policial repressiva, definem um quadro no qual as armas de fogo e a força policial foram os meios mais recorrentes empregados nas agressões, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição de violências políticas por meio empregado nas agressões - Região Metropolitana a Baía da Ilha Grande - 2022 a junho de 2024

Meio empregado	N	%
Arma de Fogo	52	27,5%
Força Policial	28	14,8%
Verbal	28	14,8%
Virtual	28	14,8%
Força física	27	14,3%
Arma de Fogo (Policiais)	7	3,7%
Denúncias em Dispositivo Jurídicos, Administrativos e Policiais	4	2,1%
Pedra, pau	4	2,1%
Automóvel	2	1,1%
Artefato explosivo	1	0,5%
Carta	1	0,5%
Depredação	1	0,5%
Invasão	1	0,5%
Presença Forçada	1	0,5%
Rastreador GPS	1	0,5%
Telefone	1	0,5%
Sem informação	2	1,1%
Total Geral	189	100%

Fonte: Elaboração própria da pesquisa

É necessário, nessa sistematização dos principais resultados da pesquisa, dar um enfoque mais detalhado às violências que tiveram motivação de ódio. Em um contexto no qual o avanço da extrema direita no contexto político nacional é um fator central dos nossos horizontes políticos, a vida política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande esteve fortemente marcada por manifestações de ódio. Dos 189 casos que monitoramos, 58 tiveram conteúdo de ódio como motivadores das agressões (ver tabela abaixo).

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

Tabela 3 - Violências políticas com motivação de ódio - Região Metropolitana e Baía da Ilha Grande - 2022 a junho de 2024

	Houve motivação de ódio nas agressões?	
	N	%
Não	131	69%
Sim	58	31%
Total	189	100%

Fonte: Elaboração própria da pesquisa

Essas 58 violências políticas com conteúdo de ódio podem ser agrupadas em três conjuntos: Raça, Gênero, LGBT+fobia e outras discriminações; Ódios partidários e ideológicos; e Contra povos originários e comunidades tradicionais, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 4 - Violências Políticas com Motivação de Ódio Agrupadas - Região Metropolitana a Baía da Ilha Grande - 2022 a junho de 2024

	N
Raça, Gênero, LGBT+fobia e outras discriminações	33
Ódios partidários e ideológicos	18
Contra povos originários e comunidades tradicionais	7
Total	58

Fonte: Elaboração própria da pesquisa

Mais da metade das violências políticas de ódio expressam conteúdos discriminatórios com marcadores de raça, gênero, LGBT+fobia. Os ódios partidários e ideológicos representam cerca de um terço do total de violências como motivação de ódio. Isso indica que o contexto violento alimentado pelo bolsonarismo e outras expressões de extrema direita tem como alvo prioritário pessoas negras, mulheres e LGBTQIAPN+. Frisamos, ainda, que em nosso entendimento, sete hostilidades e agressões contra povos indígenas também tiveram conteúdo de ódio, com marcadores raciais e identitários. Optamos, entretanto, por identificar esses casos em separado para que eles não fossem subsumidos nos demais casos de ódio racial. Os autores dessas agressões são, em sua totalidade, homens brancos, muitos deles políticos no exercício de suas atividades oficiais. Diversas agressões racistas, misóginas e LGBT+fóbicas ocorreram em plenários de casas legislativas e gabinetes do poder. Esses dados são um indicador expressivo de que, como a bibliografia sobre violência política no Brasil vem assinalando, a política é expressão do poder masculino misógino, racista e LGBT+fóbico, ou seja, do ódio masculino à diferença (Willadino et al, 2024; Lopes, 2024; Barbieri, 2023).

O perfil das vítimas de violência política que mapeamos reforça a predominância masculina no cenário político na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande. Do total de casos registrados, mais da metade das vítimas são homens cis, e 40% são pessoas brancas, com 60% dos casos válidos sendo pessoas acima de 40 anos. Esse perfil médio das vítimas como homens cis, brancos e de meia idade, mais do que indicar uma tendência maior de vitimização de pessoas desse perfil, expressa a feição das elites políticas nas regiões estudadas. A maioria das vítimas, assim, são homens cis, brancos de meia idade porque esse é o perfil predominante daqueles que acessam o poder político não apenas no Rio de Janeiro, mas no Brasil.

No que se refere à atuação política das vítimas, 35% do total de casos foram perpetrados contra pessoas vinculadas a cargos da política municipal, desde vereadores e candidatos e pré-candidatos à vereança, até prefeitos, assessores e secretários municipais. Isso mostra como a política local é fortemente atravessada por dinâmicas de violência e como a constituição do poder político local corresponde frequentemente ao acesso e ao manejo do poder de matar. Outros estudos também indicam o caráter violento da política local, onde as relações de poder são estabelecidas em ampla articulação com os poderes armados que controlam os territórios das cidades (Trudeau, 2022; Albarracín, 2017; Paz, 2023). Trudeau (2022) analisa que esses grupos interferem no processo eleitoral em nível local através de dois mecanismos: a formação de currais eleitorais (*corralling*) e o controle do acesso para a realização de campanhas (*gatekeeping*). Identificamos outro fator não trabalhado pela autora: *as execuções e ameaças de morte para a eliminação de concorrentes políticos*. Os dados que reunimos sobre a Baixada Fluminense e sobre as Zonas Norte e Oeste da Capital mostram que se trata de um mecanismo recorrente de disputa pelo poder no qual estão implicados grupos armados, como milicianos e matadores de aluguel. Bem como no trabalho de Albarracín (2017), nossa pesquisa identifica que a violência é um fator interveniente na vida política nessas regiões, com processos pelos quais grupos armados e forças políticas se articulam. Os casos que analisamos definem dois modos típicos pelos quais elites políticas e forças emergentes utilizam o poder de matar como instrumento de poder político: i) contratação de matadores e jagunços (principalmente policiais e ex-policiais que possuem atuação em milícias e grupo de extermínio) por elites políticas e econômicas locais; e ii) construção de carreiras políticas de matadores, jagunços e milicianos que buscam concorrer a cargos eletivos ou ocupam cargos de confiança.

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

Na tabela abaixo, estão detalhados todos os perfis políticos das vítimas de violência política que mapeamos.

Tabela 5 - Vítimas ou alvos por atuação/situação política - Região Metropolitana a Baía da Ilha Grande - 2022 a junho de 2024

	(Continua)	
Atuação política das vítimas ou alvos	N	%
Vereador/a	42	22,2%
Manifestante/s	26	13,8%
Deputado/a Estadual	14	7,4%
Vítima indireta sem atuação política	10	5,3%
Manifestação política	8	4,2%
Candidato/a a Deputado/a Federal	6	3,2%
Assessor/a	5	2,6%
Ato pré-campanha	5	2,6%
Candidato/a a Deputado/a Estadual	5	2,6%
Pré-Candidato/a a vereador/a	5	2,6%
Secretário/a Municipal	5	2,6%
Ato político de campanha	4	2,1%
Apoiador/a político	3	1,6%
Deputado/a Federal	3	1,6%
Segurança	3	1,6%
Povos Indígenas	3	1,6%
Ex-Candidato/a a vereador/a	2	1,1%
Ex-Secretário/a municipal	2	1,1%
Líder Comunitário/a	2	1,1%
Liderança Religiosa	2	1,1%
Participante de assembleia estudantil	2	1,1%
Prefeito/a	2	1,1%
Suplente de vereador/a	2	1,1%
Faixa, cartaz ou bandeira política	2	1,1%
Terra Indígena	2	1,1%
Grupo de vereadores	2	1,1%
Cabo eleitoral	2	1,1%
Ativista	1	0,5%
Ex-Candidato/a a Deputado/a federal	1	0,5%
Ex-Prefeito/a	1	0,5%
Ex-vereador/a	1	0,5%
Governador/a	1	0,5%
Liderança indígena	1	0,5%
Mesário/a	1	0,5%
Militante partidário/a	1	0,5%
Pré-Candidato/a a Deputado/a Federal	1	0,5%
Pré-Candidato/a a Governador/a	1	0,5%
Pré-Candidato/a a Prefeito/a	1	0,5%
Procurador/a do município	1	0,5%
Subprefeito/a	1	0,5%
Suplente de Deputado/a Federal	1	0,5%
Diretório de Partido	1	0,5%
Coletivo Cultural Ativista	1	0,5%
Câmara Municipal	1	0,5%

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

Amigo/a de Deputado Federal	1	0,5%
Monumento antirracista	1	0,5%
Ex-Candidato/a a Deputado/a Estadual	1	0,5%
Total Geral	189	100%

Fonte: Elaboração própria da pesquisa

O segundo perfil mais frequente de vítimas de violência política foram manifestantes políticos, todos eles agredidos em áreas de favelas e periferias. Um caso emblemático da violência policial contra manifestações foi o assassinato de um manifestante que protestava contra uma operação policial violenta no Complexo da Maré e que foi assassinado por um policial, à queima roupa, à luz do dia, às margens da Avenida Brasil. É importante para nosso estudo sublinhar a recorrência de casos de violência policial contra manifestações em espaços de favelas e periferias porque, frequentemente, esses protestos são descredibilizados pelos porta-vozes do poder público e pela imprensa como algo arquitetado por grupos armados. O debate público costuma, assim, ignorar os protestos em favelas como manifestações políticas, retratando-as como mera turba reativa à atuação policial e capitaneada pelos interesses dos grupos armados.

4 CONCLUSÕES

Os dados aqui apresentados expressam a recorrência e a contundência da violência política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande. As articulações entre o poder de matar e os poderes locais são um tema fundamental para a compreensão dos mecanismos que tornam os contextos estudados tão violentos. São também uma via para a compreensão dos modos próprios de constituição dos poderes políticos locais que estão na base dos processos históricos de reprodução de uma sociedade politicamente autoritária, hierárquica e violenta (Chauí, 2017).

Nosso estudo apresenta, assim, elementos para a compreensão da recorrência do componente armado e criminal na política no Rio de Janeiro, bem como das políticas do crime. O crime armado no Rio de Janeiro não se apresenta, assim, como um fenômeno exógeno às dinâmicas do poder político (Lins e Machado, 2023). O contexto que estudamos evoca muito menos os horizontes de arranjos políticos democráticos, pacíficos e igualitários do que uma vida política atravessada pela conflituosidade violenta, onde chefetes, barões e elites políticas locais lançam mão da violência como linguagem política (Leal, 1976; Alves, 2003; Ayoub, 2021). Não é, portanto, uma casualidade que a maioria

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

dos casos de violência política que monitoramos tenham ocorrido em contextos que envolvem a atuação política vinculada a cargos municipais.

Uma dimensão da centralidade do poder de matar na política é o modo pelo qual a atuação das polícias figura nos casos que monitoramos: a brutalidade policial na repressão a manifestações em favelas e periferias. Trata-se de um tipo de atuação que está em plena continuidade com a extrema violência policial em operações nessas áreas, uma importante fonte que alimenta grupos armados e poderes locais baseados em carreiras políticas construídas à bala. A compreensão da brutalidade policial como uma forma central de violência política no Rio de Janeiro é um elemento analítico e político indispensável para que identifiquemos os mecanismos geradores do crime e da violência. A solidariedade entre o crime e o Estado, a proximidade entre policiais criminosos e políticos locais, entre o poder político e o poder de matar, que explicam a perenidade e o poder do crime e a reprodução de uma vida política e de uma sociedade violentas e desiguais.

Além do poder de matar que opera nas frequentes execuções, atentados e ameaças de morte que registrados, também observamos a truculência empregada em agressões e outras hostilidades cotidianas. Muitas dessas violências possuem conteúdos de ódio, principalmente, um ódio masculino à diferença, o ódio às mulheres, pessoas trans, gays, lésbicas e pessoas negras. Nossa interpretação aponta que o bolsonarismo e o avanço da extrema direita no cenário político nacional colaborou para que estes dispositivos da masculinidade se tornassem ainda mais ostensivos na vida política brasileira.

Nosso estudo também salienta, por fim, a violência política que se exerce sobre grupos que também estiveram no alvo dos horizontes violentos do bolsonarismo e seguem acossados pelas forças políticas amplamente apoiadas por interesses econômicos predatórios: os povos indígenas. Ao considerar em nosso escopo a região da Baía da Ilha Grande, foi possível trazer para o debate sobre violência política no Rio de Janeiro os ataques que os indígenas sofrem em nosso estado. Abordar a luta pela terra desses povos a partir de uma discussão sobre violência política abre uma frente de discussão que, em geral, fica à margem do debate público fluminense.

REFERÊNCIAS

ALBARRACÍN, Juan. Criminalized electoral politics in brazilian urban peripheries. *Crime, Law and Social Change*, v. 69, p. 553–575, 2017.

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

ALVES, José Cláudio Souza. Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: APPH-CLIO: Sepe, 2003.

AYOUB, Dibe. Terra e desaforo: violência no campo, brigas e éticas de luta nos faxinais do Paraná. *Mana*, v. 27, n. 1, Rio de Janeiro, 2021 Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwik0Kj-2s2LAXXeuZUCHQbRJycQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Ffj%2Fmana%2Fa%2FLTNRzXKKxX9CGPBPLyKCRbt%2F&usg=AOvVaw3h1hxku64wwyOGbK0OatSM&opi=89978449> Acesso em: 4 jan. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*. v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6k5iO282LAXUcrZUCHeXTBqUQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fdados%2Fa%2FbTjFzwWgV9cxV8YWNytMvrz%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw2XykQ0oKeLXtfXSGtV88lS&opi=89978449>. Acesso em: 4 jan. 2025.

CHAUÍ, Marilen, O mito da não violência brasileira. In: (org.) ITOKAZU, E. M.; CHAUI-BERLINCH, L. Sobre a violência. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. (Escritos de Marilena Chaui, 5).

EATON, Kent. The downside of decentralization: armed clientelism in Colombia. *Security Studies*. V. 15, n. 4, p. 533–562, California, 2006. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/1jp0454c>. Acesso em: 7 jan. 2025.

FEITOSA, Annagesse; SILVA, Iby Montenegro. Conflitos por terra e repressão no campo na região da Costa Verde, Litoral Sul Fluminense. In:(coord.) MEDEIROS, Leonilde Servolo. Conflitos e repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro (1946-1988): relatório final. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2015. Disponível em: http://www.nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/camponeses_e_ditadura/Conflitos%20por%20Terra%20e%20Repressao%20no%20Campo%20no%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20-%201946-1988.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

GALLEGO, Jorge. A theory of armed clientelism. Rosario: University of Rosario, 2018. (Serie Documentos de Trabajo, n. 214). Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjiVLn282LAXWCqpUCHUI6KZwQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Frepository.urosario.edu.co%2Fbitstreams%2F02929928-3bae-4795-8158-0ce43008cc21%2Fdownload&usg=AOvVaw3_9yLDN5ESBFewFZQeQspt&opi=89978449 Acesso em: 6 jan. 2025

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901978000100016>. Acesso em: 19 jan. 2025.

LINS, Igor Novaes; MACHADO, Carlos Augusto Mello. O crime é político: elementos teóricos para uma análise neoinstitucionalista das milícias no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira da Ciência Política*, n. 42, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.42.271780>. Acesso em: 24 jan. 2025.

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

LOPES, Twig Santos. Violência política contra as mulheres. Rio de Janeiro: Mórula, 2024.

MANSO, Bruno Paes. A república das milícias: dos esquadrões da morte à era bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. Transformações nas áreas rurais, disputa por terra e conflitos sociais no Rio de Janeiro (1946-1988). In: (coord.) MEDEIROS, Leonilde Servolo. Conflitos e repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro (1946-1988): relatório final. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2015. Disponível em: https://www.nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/camponeses_e_ditadura/Conflitos%20por%20Terra%20e%20Repressao%20no%20Campo%20no%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20-%201946-1988.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

PAZ, Huri. Assassinatos políticos no Rio de Janeiro (1988-2022): Uma análise interseccional. Rio de Janeiro: UFF, 2023. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjsuPu-3M2LAXU9qpUCHZJBN6gQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fpreprints.scielo.org%2Findex.php%2Fscielo%2Fpreprint%2Fview%2F6857&usg=AOvVaw1WI9wRIzoEVEDjCnBpr_QC&opi=89978449 Acesso em: 4 jan. 2025.

RODRIGUES, André et al. Homicídios na Baixada Fluminense: estado, mercado, criminalidade e poder. Comunicações ISER, Rio de Janeiro, n. 71, ano 37, 2018. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjR2sLM3M2LAXX6lZUCHeOWOXYQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.iser.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F07%2FComunicacoes_ISER_n71.pdf&usg=AOvVaw0I8BknfywYQ1Xud0LSBQ6U&opi=89978449 Acesso em: 15 jan. 2025.

RODRIGUES, André et al. Violência e política na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2021. Anual. Disponível em: https://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Pesquisa_Violencia_Politica_Baixada_ebook.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

RODRIGUES, André et al. Violência e política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2022. Anual. Disponível em: https://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2022/09/pesquisa_violencia_politica_baixada_ilha_grande.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

RODRIGUES, André; MARINHO, Leandro. Violência policial como plataforma ideológica no Rio de Janeiro. In: Fogo cruzado: relatório anual: região metropolitana do rio de janeiro 2022. Rio de Janeiro: Fogo Cruzado, 2023. Anual. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewia3syn3c2LAXVcqpUCHRKSONUQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F96062832%2F_FOGO_CRUZADO_RIO_DE_JAN

ARTIGO | Violência Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande

[EIRO_RELAT%25C3%2593RIO_ANUAL&usg=AOvVaw1icNH2e-tEnPBoH6zD0wnq&opi=89978449](#) Acesso em: 20 jan. 2025.

RODRIGUES, André et al. Violência política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande: as polícias e o poder político. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2023. Anual. Disponível em: https://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2023/10/ViolenciaPolitica_2023.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

RODRIGUES, André et al. Violência política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Baía da Ilha Grande. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2024. Anual. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjB-fzQ3c2LAXUblJUCHRuOErgQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fbr.boell.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2024-10%2Fpesquisa_violenciapolitica_of_2024.pdf&usg=AOvVaw3pSJg1akmvTOgaj1Cx-UJc&opi=89978449 Acesso em: 5 jan. 2025.

SOARES, Rafael. Milicianos: como agentes formados para combater o crime passaram a matar a serviço dele. São Paulo: Objetiva, 2023.

TRUDEAU, Jesse. How Criminal Governance Undermines Elections. APSA, 2022. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwid6tfm3c2LAXWnr5UCHTTSCk0QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fpreprints.apsanet.org%2Fengage%2Fapsa%2Farticle-details%2F637cfedbebc1c791d9ce8672&usg=AOvVaw3aupRjEBy36foSetvRd1tw&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

WILLADINO, Raquel; GOMES, Thais; MARINHO, Leandro; OCAVIANO, Daniel; OLIVEIRA, Paloma. Mulheres, ativismo e violência: a luta por direito nas favelas e periferias do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2024. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi5vrX63c2LAXUCppUCHQRkHokQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fobservatoriodefavelas.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2024%2F04%2FMulheresAtivismoViolencia_EBOOK_pesquisa.pdf&usg=AOvVaw0kjJc3u0XMlitRpo2dMW93&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

POLÍTICAS CULTURAIS E DE MEMÓRIA PARA A CAPOEIRA NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS - RJ*

CULTURAL AND MEMORY POLICIES FOR CAPOEIRA IN THE MUNICIPALITY OF DUQUE DE CAXIAS - RJ

Antônio Augusto Braz

Membro diretor do Museu Vivo do São Bento (MVSb), Duque de Caxias, Rio de Janeiro, Brasil.

Alexandre dos Santos Marques

Membro diretor da Associação de Professores Pesquisadores de História da Baixada Fluminense (APPH-CLIO), Rio de Janeiro, Brasil.

Gabriel da Silva Vidal Cid

 <https://orcid.org/0000-0003-0479-041X>

Correspondência: gabrielsvcid@gmail.com

Bolsista (pós-doutorado nota 10 - FAPERJ) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Luís Carlos Terras Maciel

Mestre de capoeira e membro diretor do Museu Vivo da Capoeira (MVC), Rio de Janeiro, Brasil.

Marcelo Cardoso da Costa

 <https://orcid.org/0000-0002-5833-7488>

Instituto Federal do Rio de Janeiro – Campus Duque de Caxias (IFRJ-CDuC), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89478

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 18 fev. 2025

RESUMO

O artigo apresenta um balanço das políticas culturais e de memória para a capoeira no município de Duque de Caxias, pertencente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O objetivo é refletir sobre os impactos destas políticas nacionais na localidade municipal e como essas experiências vêm protagonizando personalidades, instituições e grupos ligados à capoeira. Por outro lado, busca também avaliar criticamente a gestão e a continuidades/descontinuidades dessas políticas, bem como seus limites e avanços tanto na realidade da capoeira local quanto na organização de uma rede que envolve capoeiristas, gestores e pesquisadores. Na encruzilhada entre a história, a memória e a narrativa, as informações foram produzidas a partir de textos publicados e dos relatos de técnicos, gestores, pesquisadores e capoeiristas.

*Esse artigo é uma versão de outros apresentados em diferentes seminários e eventos, agradecemos as contribuições, discussões e a oportunidade de diálogo. Ver, Braz, Cid, Costa, Maciel e Marques, (2023) e Cid e Costa (2024 e 2024a).



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

Palavras-chave: Capoeira; Política Cultural; Baixada Fluminense; Duque de Caxias; Território.

ABSTRACT

This article presents an overview of cultural and memory policies for capoeira in the municipality of Duque de Caxias, which is part of the metropolitan region of Rio de Janeiro. The objective is to consider the implications of national policies for the locality, especially in terms of the protagonism of personalities, institutions and groups linked to capoeira. We have noticed that, over the years, it is possible to evaluate the management, continuities, discontinuities, limits and advances both in the reality of local capoeira and in the organization of a network that involves capoeiristas, managers and researchers. At the crossroads between history, memory and narrative, the information was produced from published texts and reports from technicians, managers, researchers and capoeiristas.

Keywords: Capoeira; Cultural Policy; Baixada Fluminense; Duque de Caxias; Territory.

1 INTRODUÇÃO

O texto apresenta dados e reflexões sistematizados e apresentados no *I Seminário de Estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro* (I SEERJ), em novembro de 2024, trazendo desdobramentos, no município de Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, das políticas públicas voltadas ‘a capoeira que tiveram início no Ministério da Cultura, no período pós-2003, com atenção ao protagonismo de atores do universo da capoeira, gestores e pesquisadores. Buscamos produzir um mapeamento das políticas e uma reflexão sobre este passado recente, ainda pouco sistematizado. Os autores fizeram parte de algumas destas ações, atuando como pesquisadores, gestores ou praticantes da capoeira. As informações utilizadas para a comunicação vêm desta experiência do contato entre as instituições locais e o envolvimento dos autores com o universo da capoeira, em especial no município de Duque de Caxias.

As políticas culturais podem ser lidas como um conjunto de ações que visam atuar no campo do simbólico, mas com influência e impactos no desenvolvimento em outras instâncias e diversas escalas (Canclini, 2005). Não obstante a centralidade do Estado nas políticas culturais, atores tão diferentes quanto gestores, professores, pesquisadores, colaboradores, mestres e praticantes de capoeira participaram das ações aqui em análise, sendo necessário reconhecer assimetrias de poder e capacidades de definição do escopo e dos sentidos das políticas culturais. Entendemos que as políticas de memória se inserem

no tradicionalmente lido como “campo da cultura”. Nossa intenção é refletir sobre um conjunto de ações que impactaram a prática da capoeira em determinado território, dentro do universo das políticas culturais e de memória, atentando para a trajetória dos mestres de capoeira e a participação dos diferentes atores em jogo.

2 O RECONHECIMENTO: POLÍTICAS CULTURAIS FEDERAIS E A CAPOEIRA

A capoeira é uma prática afro diaspórica¹, criada por africanos e seus descendentes no Brasil. Foi perseguida durante o Império e duramente reprimida também nas primeiras décadas do período republicano. Ao longo do século XX, foi descriminalizada e associada ao esporte e ao folclore nacional, fazendo surgir processos de institucionalização que fizeram surgir estilos e organizações próprias em um longo processo de definição de escolas, grupos ou associações por meio da atividade de seus praticantes. Apesar da perseguição ou desatenção, a capoeira cresceu vertiginosamente em muitas². Nesta trajetória, diferentes estilos e projetos foram desenvolvidos para a capoeira, alguns mais próximos ao universo do esporte e outros ao do folclore (Cid, 2020). Ainda assim, é importante ressaltar que há uma identidade bem definida e compartilhada entre praticantes ou não de que a capoeira é resultante da criatividade de povos aqui escravizados e seus descendentes, na organização de uma prática que pode ser vista como agregando elementos de dança, folclore, esporte ou arte marcial. Definitivamente, ela é uma referência para a identidade nacional, sendo chamada por alguns de arte marcial genuinamente brasileira.

A memória desta prática é constantemente revista em cada roda, aula ou palestra de seus mestres, mas também em filmes, livros e produtos de pesquisas científicas (Cid e Costa, 2022). Embora tenha tido pouca atenção por parte do Estado, após a repressão, a capoeira passou por um exponencial aumento na quantidade de praticantes e grupos, com a expansão nacional e internacional de sua prática. Os responsáveis por este movimento,

¹Tomamos como referência os estudos de Hall (2003) na compreensão da trajetória dos diferentes grupos e suas práticas que constituíram o que Gilroy (2001) chama de o Atlântico Negro.

²A literatura sobre a capoeira é vasta, abarcando desde o período do Império à República, especialmente no âmbito da História Social (Soares, 1994 e 2001; Pires, 2001 e 2010), às tentativas de captura dos processos de modernização (Vieira, 1995) e sua expansão nacional (Reis, 1997) e internacional (Vassallo, 2001; Castro, 2007). Para um balanço dos estudos sobre capoeira, ver, Cid e Costa (2022). Sobre a trajetória da capoeira no município de Duque de Caxias, ver Costa (2024).

lidos como guardiões da prática, são seus mestres, detentores de um saber único e da memória da capoeira. Vale ressaltar que seus mestres nem sempre são reconhecidos, tendo, em muitas situações, entraves para atuar como professores de seu próprio saber em instituições formais ou mesmo em ruas ou praças públicas. É também notório as dificuldades materiais pelas quais passa grande quantidade de mestres de capoeira, evidenciando a necessidade de mais apoio financeiro à fruição da prática, e reconhecimento de sua importância como fazedores de cultura com remuneração adequada e facilitação de acesso a espaços dignos para a realização de aulas e rodas.

Podemos afirmar que apenas após o ano de 2003, no âmbito do governo federal, a capoeira é valorizada no fortalecimento do Ministério da Cultura (MinC), já na primeira administração do Partido dos Trabalhadores³. Gilberto Gil, enquanto ministro da cultura, em 2004, anunciou o lançamento do *Programa Brasileiro e Internacional para a Capoeira*. A partir deste momento é possível ler de forma nítida uma agenda do MinC voltada para a capoeira. Podemos fazer uma síntese nas seguintes ações:

1. *Programa Capoeira Viva*, em 2006 e 2007;
2. o *Inventário para o Registro e Salvaguarda da Capoeira como Patrimônio Imaterial do Brasil*, em 2006;
3. o *Programa Nacional de Salvaguarda e Incentivo à Capoeira – Pró-Capoeira*, em 2010;
4. e as ações subsequentes ao registro da capoeira como patrimônio cultural, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Foi após o registro da capoeira como patrimônio cultural imaterial, em 2008, pelo IPHAN, que efetivamente as ações de salvaguarda iniciaram com o *Programa Nacional de Salvaguarda e Incentivo à Capoeira – Programa Pró-Capoeira*, na criação em diferentes estados da União de coletivos chamados de Conselho de Mestres da Capoeira, e a candidatura como patrimônio cultural da humanidade encaminhada à UNESCO, em 2012, e aceita, em 2014. Essas ações são resultantes do edital *Apoio à Formulação e implantação do Programa Nacional de Salvaguarda e Incentivo à Capoeira – Pró-Capoeira*, lançado em 2010. Como ações deste programa, ocorreram encontros nas

³Há estudos diversos que apontam para uma guinada nas ações do Minc, neste momento. Ver, Calabre (2005), Domingues (2010) e Alves (2011).

cidades de Recife e Rio de Janeiro, a realização do *Cadastro Nacional da Capoeira*⁴ e o *Edital Viva Meu Mestre* - um prêmio dado a alguns mestres com idade superior a 55 anos e trajetória de efetiva contribuição à capoeira⁵.

No âmbito do município de Duque de Caxias, os editais *Capoeira Viva* já trouxeram um impacto. No âmbito nacional, e mais geral destes editais, em 2005, no *Programa Cultura Viva*, foram aprovadas 15 ações para a capoeira, com dez contempladas. Nos anos seguintes, 2006 e 2007, ocorreram as edições do *Programa Capoeira Viva*. Esses três editais trouxeram aportes até então inéditos, com a valorização de velhos mestres e distribuição de recursos para encontros, publicação de livros, entrevistas e bolsas. Como veremos à frente, mestres do município de Duque de Caxias foram beneficiados nessas ações. No âmbito das ações do *Inventário para o Registro e Salvaguarda da Capoeira como Patrimônio Imaterial do Brasil*, um dos encontros foi realizado no município com a participação de mestres da região. O inventário compôs a instrução do registro da capoeira como patrimônio cultural imaterial, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), ocorrido em 2008.

3 OS IMPACTOS DOS EDITAIS DA CAPOEIRA NA LOCALIDADE

No município de Duque de Caxias, houve uma articulação entre a Secretaria Municipal de Cultura, o Conselho Municipal de Cultura, o Ponto de Cultura Lira de Ouro e a Ação Griô Nacional, tendo como resultado a identificação de mestres e grupos que atuam na cidade. Inicialmente houve uma tentativa de mapeamento da presença dos capoeiristas na cidade e facilitação de sua inserção nas políticas em curso no MinC, além de atividades em escolas, espaços culturais e espaços públicos (Costa Filho; Marques, 2011). Um dos resultados desse primeiro esforço foi o apoio ao Mestre Barbosa, um dos vencedores do prêmio *Viva Meu Mestre*.

Em 2005, foi realizado um inventário da capoeira, visando subsídios para situar a capoeira local no cenário nacional. O inventário identificou 120 mestres de Duque de Caxias, muitos oriundos da tradicional Roda de Capoeira de Caxias. Identificou-se 27 mestres de capoeira atuando na cidade e cerca de sete mil praticantes. A organização

⁴Disponível em: <https://capoeira.iphan.gov.br/register>. Acesso em 31 de janeiro de 2025.

⁵Sobre as políticas e o processo de registro e salvaguarda da capoeira, algumas teses e dissertações vêm apresentando reflexões sobre limites e avanços. Ver, Cid (2016), Braga (2017), Amaral (2019) e Silva (2020).

destas informações trouxe força política para discutir em diferentes situações a valorização dos mestres. Cinco mestres receberam recursos para atuar junto às estudantes normalistas no projeto denominado *Menina quem foi teu mestre*, na Escola Municipal Roberto Silveira. Esta ação teve a proposta de que: “[...] as meninas ao se tornarem professoras, levassem esses ensinamentos e os mestres de capoeira para as suas escolas” (APPH-Clio, 2020).

Outro resultado foi a criação da *Liga Municipal de Capoeira*, tendo seu estatuto e lugar de funcionamento dentro do restaurante popular, em funcionamento à época na área central do município, próximo à quadra da Escola de Samba Grande Rio. A estratégica localização facilitava a organização futura de um percurso das rodas de capoeira, com a previsão de ser um circuito cultural (APPH-Clio, 2020). Estas ações foram desdobramentos dos editais de valorização da capoeira do Governo Federal e foram fundamentais para fortalecer o diálogo da capoeira com gestores e movimentos culturais locais, como o Museu Vivo do São Bento (MVSb) e a Associação de Professores Pesquisadores de História da Baixada Fluminense (APPH-Clio).

Para além das ações citadas, segundo Costa Filho e Marques (2011), podemos enumerar uma série de outras ações envolvendo a capoeira local e que mereceram o registro:

1. atuação dos mestres de capoeira em seis escolas municipais;
2. realização do *I Encontro Municipal de Capoeiragem de Duque de Caxias*;
3. encontro entre Mestre Gegê e o ministro da educação e dos esportes da Austrália, que visitou o Brasil e convidou o mestre a visitar a Austrália com o intuito de inserir oficialmente a capoeira no sistema educacional daquele país;
4. viagens de Mestre Gegê para a Europa, entre 2009 e 2011, para expor seus conhecimentos sobre a tradição da capoeira e o reconhecimento de diversos mestres que estavam se formando;
5. reconhecimento, em 2008, como *Mestres Griôs* dos mestres de capoeira de Duque de Caxias: Barbosa, Gegê, Levi e Monge;
6. realização, em 2008, no Teatro Raul Cortez, em Duque de Caxias, do *IV Encontro Capoeira como Patrimônio Imaterial*; promovido pelo IPHAN e coordenado pela UFF - ação do processo de instrução para o registro da capoeira como patrimônio cultural imaterial do Brasil, que contou com a palestra de Mestre Russo, um dos expoentes da Roda de Capoeira de Caxias;

7. lançamento do filme *O Zelador*, em 2008, que trata da trajetória do Mestre Russo;
8. reconhecimento da *Roda de Caxias* e a *Roda do Mestre Levi* como das mais importantes realizadas em locais públicos;
9. entrevista de Mestre Barbosa, reconhecido como Mestre Griô, ao Museu da Pessoa de Pernambuco;
10. reconhecimento, em 2010, de Mestre Raimundo Filho e Mestre Gegê, dentre os cem mestres de capoeira mais importantes, prêmio concedido pelo MinC, dentro do *Editais Viva Meu Mestre*.

Apesar dos avanços para os mestres de capoeira da cidade de Duque de Caxias, ocorreram entraves e dificuldades no sentido da permanente e efetiva política de valorização da capoeira. Segundo relato de gestores e mestres, o atual Departamento de Patrimônio Histórico e Cultural, da Secretaria Municipal de Cultura, desconhece as iniciativas listadas acima, e não estão em sintonia com as discussões nacionais, tratando as práticas da cultura popular, particularmente a capoeira, como folclore (Costa Filho; Marques, 2011). Outra dificuldade estava à Secretaria Municipal de Educação, em termos da implementação dos termos da Lei 10.639⁶ e em reconhecer que o segmento cultural, representado pela Liga Municipal de Capoeira, era a instância para aproximar o universo da capoeira das atuais práticas pedagógicas – problema este que persiste (Costa Filho; Marques, 2011). Destacamos que tal aproximação poderia facilitar o diálogo entre os espaços educativos formais e as práticas culturais populares, onde a capoeira possui forte tradição dentro do que pode ser lido como educação não-formal.

Refletir sobre os limitadores e entraves são passos importantes no registro e diagnóstico em termos das dificuldades encontradas na construção de uma política cultural permanente e democrática, que podem e devem ser encaradas como desafios na busca pelo desatar dos “nós” encontrados. Por outro lado, as ações realizadas demonstram que entre o poder local, os mestres e a política nacional, ocorreu a valorização e o reconhecimento da tradição oral e da relação entre a educação formal e a não-formal. Buscou-se também mapear a presença dos capoeiristas na cidade e facilitar sua inserção

⁶A lei 10.639 estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2025.

nas políticas em curso no MinC, assim como atividades em escolas, espaços culturais e espaços públicos.

4 A MEMÓRIA DA CAPOEIRA DUQUECAXIENSE

As pesquisas e ações desenvolvidas pela Associação de Professores Pesquisadores de História da Baixada Fluminense (APPH-Clio), bem como seus relatórios e textos sobre a capoeira e os capoeiristas em Duque de Caxias, trouxeram um avanço no conhecimento sobre a capoeira da região. A APPH-Clio foi uma importante articuladora entre professores, pesquisadores e gestores no contato com os mestres de capoeira, e no esteio desse esforço, foi criado um grupo de pesquisa sobre a capoeira na Baixada Fluminense, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ) - Campus Duque de Caxias (CDuC) - bairro Sarapuí. Os objetivos buscavam duas frentes: (i) dar continuidade ao inventário; (ii) um trabalho de extensão com a metodologia da história oral junto aos praticantes da capoeira.

De acordo com o ato de fundação do IFRJ, no artigo 6º da Lei nº 11.892/2008⁷, à instituição cabe a oferta educacional, concomitantemente, com as ações voltadas à pesquisa e extensão, onde o corpo docente e discente é estimulado a desenvolver projetos, passando a serem promotores de incentivos à ciência, à tecnologia e à cultura (Brasil, 2008). A proposta do projeto acima foi ressaltar esse caráter do IFRJ, ao incentivar a pesquisa e extensão como promotora de política cultural, no sentido de fazer com que atores, instituições e tradições culturais possam ser parceiras e integrantes de projetos educacionais. Neste sentido, foi submetido, no ano de 2019, o primeiro projeto de pesquisa (PIVIC, 2019-2020) com o tema da capoeira, intitulado *A capoeira na Baixada Fluminense: memória e narrativas dos seus mestres*.

Os resultados deste primeiro projeto foram:

⁷O IFRJ integra a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação. Dentre suas finalidades e características, tem-se no seu artigo 6º: I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; [...] VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico (Brasil, 2008).

1. O mapeamento das informações existentes sobre a capoeira local - textos e referências bibliográficas, reportagens, pesquisadores e entidades - a maior parte da bibliografia tratava especificamente da Roda Livre de Capoeira de Duque de Caxias, exceto as duas entrevistas e o trabalho de Costa Filho e Marques (2011), que tratavam não só da roda de capoeira, mas também da trajetória da capoeira em Duque de Caxias⁸;
2. A formação de redes de informações e pesquisa em centros culturais, museus e escolas;
3. Entrevista com Mestre Raimundo Filho, fevereiro 2020⁹.
4. Realização do I Seminário “*Caxias tem ginga: memória e história da capoeira em Duque de Caxias*” - com a presença dos mestres Russo, Levi, Everaldo Lima, Raimundo Filho e Gegê. O Seminário ocorreu em dezembro de 2020, quando os mestres abordaram os seguintes temas: capoeira viva na cidade: políticas públicas e cenário atual; a história da capoeira em Duque de Caxias, abordando desde suas origens às academias e as rodas de rua.

No ano de 2021, a continuidade deste projeto foi pensada no âmbito da extensão (PROEXTENSÃO, 2021-2022), pois havia uma aproximação com a direção do Museu Vivo do São Bento (MVSb). O MVSb é um ecomuseu de percurso criado pelo Poder Executivo Municipal de Duque de Caxias, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, a partir da reivindicação dos profissionais da educação e de militantes culturais¹⁰. Se estabeleceu uma aproximação entre o projeto sediado no IFRJ-CDuC e o MVSb, com o alinhamento de interesses. O projeto, pensado em parceria, teve como título *A memória e o patrimônio da capoeira em Duque de Caxias*. Este procurou pensar a capoeira como memória e patrimônio, produzindo conhecimentos, divulgando informações e eventos e atuando na facilitação de capoeiristas nos editais de fomento, inseridos nos desdobramentos da política que ficou conhecida como Lei Aldir Blanc.

⁸Foram encontrados dez trabalhos: dois artigos (Costa Filho; Marques, 2011; Almeida; Bartholo; Soares, 2013); um livro autobiográfico (Russo de Caxias, 2005); duas monografias (Almeida, 2004; Santos, 2007); três dissertações (Almeida, 2007; Bassous, 2005; Santos, 2009); e duas entrevistas com Mestre Barbosa (Silva, 2007a; 2007b). Boa parte desses trabalhos trata especificamente da Roda de Caxias, exceto as duas entrevistas e o trabalho de Costa Filho e Marques (2011)

⁹Previam-se outras entrevistas que, no entanto, foram suspensas devido ao início da pandemia causada pelo vírus conhecido como COVID-19, época em que os encontros presenciais não foram mais possíveis por um período mais ou menos de dois anos.

¹⁰Criado em 03/11/2008 (Lei de Criação do Museu Vivo do São Bento – Nº 2224 de 2008).

Esse esforço foi ao encontro do surgimento do Museu Vivo da Capoeira (MVC), já parceiro do MVSb. Criado em setembro de 2021, em Nova Campinas, terceiro distrito de Duque de Caxias, o MVC teve como proposta ser um centro de referência, atuando com capoeiristas e colaboradores. Logo se instituiu uma sintonia entre os interesses do projeto de pesquisa sediado no IFRJ-CDuC e o MVC, que juntos construíram parcerias e fortalecendo a visibilidade e o protagonismo dos mestres de capoeira.

A parceria entre os museus e o grupo de pesquisa do IFRJ-CDuC permitiu a realização do *II Seminário Caxias tem ginga: memória e história da capoeira em Duque de Caxias*, realizado no MVSb e no MVC, em junho de 2022. Neste Seminário houve a participação dos mestres Coca e Monge, além das mestras Neném e Manhosa e as professoras Buscapé e Chely.

Aproximando ainda mais as parcerias, ocorreram dois eventos de capoeira no IFRJ-CDuC: a oficina *Capoeira no IFRJ – Campus Duque de Caxias* (VII SEMAC); e o minicurso *Museu, memória e cultura popular* (XI SEMACIT). No ano seguinte, houve a renovação e continuidade do projeto, com o título *Capoeira, memória e patrimônio no município de Duque de Caxias* (PROET 2022-2023). O projeto foi aprovado e recebeu recursos para o pagamento de um bolsista e verba de custeio.

Na continuidade das ações, a integração do Museu Afrodigital Rio de Janeiro, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, agregou novos elementos às parcerias do projeto. Novas entrevistas foram realizadas, no que foi chamado de *III Seminário Caxias tem ginga: memória e história da capoeira em Duque de Caxias*. Esse Seminário se constituiu no formato de caminhadas e depoimentos na área central de Duque de Caxias, com o objetivo de mapear os lugares de referência da memória da capoeira na cidade. Entendia-se os mestres como guias que, através de suas memórias, lembraram histórias e marcaram no espaço marcos importantes para a tradição da capoeira. Os mestres foram fotografados e filmados diante dos lugares para, futuramente, a elaboração de um mapa interativo. Participaram os mestres Russo, no dia 19 de março, Levi, no dia 30 de abril e Raimundo Filho, no dia 02 de julho, em 2023.

A participação dos capoeiristas tem sido vista com relevância nos projetos de extensão e nas políticas culturais relacionadas à capoeira, aqui descritos, pois são encarados como sujeitos e não objetos de pesquisa. A ideia é fortalecer o legado dos antigos mestres, que compartilham a tradição da capoeira, acionando suas memórias e impulsionando saberes da ancestralidade, oralidade, corporalidade e musicalidade. A capoeira enquanto forma de conhecimento se mostrou rica nas trocas e no entrelaçamento

com os saberes acadêmicos, seja na interação dos mestres de capoeira com a comunidade escolar do IFRJ-CDuC, em apresentações, palestras, oficinas e seminários, ou nas suas vivências em reuniões com gestores culturais, pesquisadores e realização de eventos.

Foi através destes contatos e da participação dos capoeiristas que foi possível perceber a existência de uma específica memória da capoeira em Duque de Caxias, registrando e visibilizando, através da oralidade de seus mestres, na realização do mapeamento das academias e das rodas de rua. Além disso, percebeu-se uma genealogia própria da capoeira duquecaxiense, o que fortalece e empodera seus participantes. A trajetória da capoeira local foi assunto da tese de doutorado *A Baixada tem ginga: memórias, histórias e narrativas dos praticantes da capoeira no território da Baixada Fluminense*, defendida em julho de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Memória Social, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Costa, 2024).

Por fim, como um desdobramento dessas ações, em especial na articulação entre o MSB e o MVC, vem ocorrendo a assessoria aos mestres de capoeira no sentido de ajudá-los no desenvolvimento de projetos a serem submetidos em editais de fomento destinados à participação na política cultural da Lei Paulo Gustavo e da Lei Aldir Blanc. A estratégia vem sendo a de facilitar a participação de mestres da região, na organização de projetos e de documentação na forma de *portfólios*. Os recentes resultados destes editais vêm contemplando os fazedores de cultura da capoeira local que a cada projeto tem uma participação mais efetiva no entendimento e elaboração da política cultural. A proposta é garantir sua autonomia e, ao mesmo tempo, potencializar o trabalho coletivo com as instituições locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível percebermos impactos positivos nos desdobramentos das políticas de fomento nacionais no município de Duque de Caxias que afetaram a capoeira, transparecendo intercâmbios, sociabilidades e “trânsito” territorial de suas práticas e de seus detentores. Foi possível perceber o fortalecimento de redes locais de apoio para a execução e facilitação da fruição da capoeira em espaços formais e informais de educação e cultura. Aqui, cultura e educação são integradas no sentido da promoção e valorização da memória, da história e do patrimônio dessa importante prática do município de Duque de Caxias. Percebe-se o fortalecimento, refletindo na organização de um possível circuito

dos lugares de referências da capoeira na região, como academias, museus e rodas de capoeira, reafirmando Duque de Caxias como “celeiro” de capoeiristas e de histórias relacionadas a cultura popular e afro-brasileira.

Nossa pretensão com este artigo foi sistematizar e relatar algumas das políticas implementadas e seus resultados, no sentido de colaborar com a memória e fortalecimento delas. Objetivamos mapear a participação de diferentes atores e instituições no fazer dessas políticas, trazendo visibilidade e possivelmente colaborar para a execução de outras políticas para a capoeira, com novos e ampliados recursos, além da abertura de espaços. Como um segundo objetivo, pretendíamos uma reflexão sobre a aproximação entre capoeiristas, estudiosos e gestores do campo da cultura. É importante frisar que limites e gargalos foram percebidos. Como exemplo, olhando para os quatro anos de existência do MVC, percebe-se alguns desafios a serem enfrentados como: a busca por uma sede própria; a ampliação da representatividade em termos de vertentes e linhagens da capoeira e a criação de uma agenda de ações permanentes que sejam incluídas no calendário cultural da cidade (Costa, 2024, p. 225-227). Ainda que tenhamos observado limites, percebemos que a criação de redes envolvendo os atores aqui descritos, como observada em Duque de Caxias, pode ser lida como de sucesso, quando mestres participam do planejamento e execução de projetos, criam seu próprio museu, atuam em espaços culturais e escolares, e são (re)conhecidos por seus saberes e práticas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. N.; BARTHOLO, T. L.; SOARES, A. J. G.. Uma roda de rua: notas etnográficas da roda de capoeira de Caxias. **Revista Portuguesa de Ciência do Desporto**, 7(1), 124–133, 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwidmI6i382LAXWbpZUCHS7PLQsQFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Frpdc.fade.up.pt%2F_arquivo%2Fartigos_soltos%2Fvol.7_nr.1%2F1.13.pdf&usg=AOvVaw2kHXwyk2Y0wnQvKf_kB8nM&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

ALMEIDA, M. N. de.. **Roda de bamba**: notas etnográficas de uma roda de capoeira. 2004. Monografia (Graduação em Educação Física) – Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjFpruw382LAXVtpZUCHWeUDF4QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Frpdc.fade.up.pt%2F_arquivo%2Fartigos_soltos%2Fvol.7_nr.1%2F1.13.pdf&usg=AOvVaw2kHXwyk2Y0wnQvKf_kB8nM&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

ALVES, E. M. (org.). **Políticas culturais para as culturas populares no Brasil contemporâneo**. Maceió: Ed. EDUFAL, 2011. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJjqbO382LAXW_q5UCHfLEAJcQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufm.br%2Fcronos%2Farticle%2Fview%2F7432&usg=AOvVaw1qO8A3i1JPXVEXxRoa1Itb&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

AMARAL, M.. **Sentidos e relações em torno de práticas de salvaguarda da capoeira**. Dissertação (mestrado), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2019. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwilgui_382LAXVJRjUCHZa7GIIQFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fportal.iphan.gov.br%2Fuploads%2Fckfinder%2Farquivos%2FAMARAL_Marilia_-_Dissertacao_Mestrado.pdf&usg=AOvVaw3NVAB1GCo_KOUxNsfEsUuO&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

APPH-CLIO. **Os capoeiras e a capoeiragem em Duque de Caxias: história e memória**. Facebook, 01 jul. 2020. Disponível em:

<https://www.facebook.com/100009691270129/videos/1229604750705889> Acesso em: 10 dez. 2022.

BRAGA, G. G.. **A Capoeira da roda, da ginga no registro e da mandinga na salvaguarda**. Doutorado em CIÊNCIA SOCIAL (ANTROPOLOGIA SOCIAL) Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca Florestan Fernandes/FFLCH/USP, 2017. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjXoqvn382LAXUBqZUCHfsqHYQQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fteses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F8%2F8134%2Fde-24102017-192923%2Fes.php&usg=AOvVaw1cifeZoaNEFk0tnjCnaxlY&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

BRAZ, A. A.. Depoimento [06 fev. 2023]. Entrevistador: Marcelo Cardoso Costa. Duque de Caxias: IFRJ / CDuC. 2023. Gravação MP3 sonoro. Entrevista concedida ao projeto “A capoeira na Baixada Fluminense: memória e narrativas dos seus mestres” do IFRJ / CDuC, [s. p.]. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHmIWA4M2LAXUyr5UCHecUCUEQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fcasaruibarbosa%2Fpt-br%2Fcentrais-de-conteudo%2Fpublicacoes%2FANAIS2024.2SeminrioInternacionalPolticasCulturais1.pdf&usg=AOvVaw1ehvhFyHKe1295HebmE5gq&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

BRAZ, A. A.; CID, G. da S. V.; COSTA, M. C.; MACIEL, L. C. T.; MARQUES, A. S.. **As políticas culturais e a capoeira na Baixada Fluminense. IX Congresso Internacional sobre culturas**. Belo Horizonte, 2023. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjPq4eV4M2LAXUdqJUCHZmhOVEQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufba.br%2Findex.php%2Fpculturais%2Farticle%2Fview%2F43409&usg=AOvVaw0muR9ybg5La5DRAj8juVGF&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

CALABRE, L.. Política cultural no Brasil: um breve histórico, *In. Políticas culturais: diálogo indispensável*, (org) CALABRE, L.. Rio de Janeiro, Edições Casa de Rui Barbosa. 2005. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjMur2n4M2LAXrpZUCHSd6HQ8QFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cult.ufba.br%2Fenecul2005%2FLiaCalabre.pdf&usg=AOvVaw3FYrxw0cFV_o4qSlyh37E6&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

CANCLINI, Nestor G.. Definiciones en transición. *In. Cultura política y sociedad: perspectivas latino-americanas*. (org.) MATO, D.. Buenos Aires, ed. CLACSO, 2005. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewinkIG54M2LAXXwq5UCHfg2Gm4QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fbiblioteca.clacso.edu.ar%2Fclacso%2Fgt%2F20100912035750%2F5canclini.pdf&usg=AOvVaw3qa-SiXLWOJeUxKQHFyhe9&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

CASTRO, M. B. de.. *Na roda do mundo: Mestre João Grande entre a Bahia e Nova York*. 2007. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj068fH4M2LAXX6sJUCHQdflPQQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.teses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F8%2F8138%2Fde-05112007-133311%2Fpublico%2FTESE_MAUICIO_BARROS_CASTRO.pdf&usg=AOvVaw1VoUsWXgh5gOAUFFijTX9W&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

CID, G. S. V.. **A memória como projeto**: avanços e limites do processo de patrimonialização da capoeira. 2016. 193f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiL9eDn4M2LAXV3rpUCHQN6J4sQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.btd.uerj.br%3A8443%2Fhandle%2F1%2F15522&usg=AOvVaw0wU75RuQ5gU3t0KXjTaF8V&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

CID, G. S. V.. Projetos para a capoeira : contribuições para pensar sua identidade. **ÍBAMÒ**. v.2, p.76 - 83, 2020. Disponível em:

[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiZIN-B4c2LAXXYt5UCHfGMBuQQFnoECBkQAQ&url=http%3A%2F%2Fportal.iphan.gov.br%2Fuploads%2Fckfinder%2Fquivos%2FCapoeira%252C%2520Identidade%2520e%2520Diversidade\(2\).pdf&usg=AOvVaw0D_ckS6dV3JGoINLNzoiQa&opi=89978449](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiZIN-B4c2LAXXYt5UCHfGMBuQQFnoECBkQAQ&url=http%3A%2F%2Fportal.iphan.gov.br%2Fuploads%2Fckfinder%2Fquivos%2FCapoeira%252C%2520Identidade%2520e%2520Diversidade(2).pdf&usg=AOvVaw0D_ckS6dV3JGoINLNzoiQa&opi=89978449) Acesso em: 18 fev. 2025

CID, G. S. V.; COSTA, M. C.. Capoeira e o direito à memória nas políticas culturais recentes no Brasil. In: **Anais do III Seminário Nacional História e Patrimônio Cultural**. Fortaleza: ANPUH/UFC, 2022. p.568-581.

CID, G. S. V.; COSTA, M. C.. A capoeira em Duque de Caxias: memória e patrimônio como política no território In: **Anais do XVII Encontro Nacional de História Oral** :

Trajetórias, Movimentos e Perspectivas. Joinville, 2024. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjZmIaw4c2LAXXoqZUCHQ6dJEkQFnoECBoQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.encontro2024.historiaoral.org.br%2Fresources%2Fanais%2F10%2Febbho2024%2F1729463905_ARQUIVO_fc0a9754ce833f3729f1434f3d57a53e.pdf&usg=AOvVaw1EuIVXabSwYQvKH5IJ5AMT&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

CID, G. S. V.; COSTA, M. C.. Entre o nacional e o local: políticas de fomento à capoeira no município de Duque de Caxias. In: **Anais do XIII Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2024a. Disponível em: <https://rubi.casaruibarbosa.gov.br/xmlui/handle/20.500.11997/16423> Acesso em: 18 fev. 2025

COSTA FILHO, G.; MARQUES, A. S.. A trajetória da capoeira em Duque de Caxias. **Revista Pilares da História**, Duque de Caxias, ano 10, edição especial, p.79- 90, nov. 2011. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiMgY314c2LAXVBkZUCHZZQIb0QFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Famigosinstitutohistoriocodec.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F08%2Fedespecial_2012_revista_pilares_da_historia.pdf&usg=AOvVaw3xlZiISjIHxz3Fan2Wj1e&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

COSTA, M. C.. **A Baixada tem Ginga**: memórias, histórias e narrativas dos praticantes da capoeira no território da Baixada Fluminense. 2024. 269f. Tese (Doutorado em Memória Social), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/9216> Acesso em: 18 fev. 2025

DOMINGUES, J. L. P.. **Programa Cultura Viva**: políticas culturais para a emancipação das classes populares. Rio de Janeiro: Edição Luminária Academia/Multifício, 2010. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjli7DE4s2LAXUjpZUCHQDeDxMQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.btd.uerj.br%3A8443%2Fhandle%2F1%2F14919&usg=AOvVaw0FOpcDhdmi5lBQ7OWKaNuS&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

GILROY, P.. **O Atlântico negro**: modernidade e dupla consciência. São Paulo, ed. 34, 2001. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjMp9DS4s2LAXX2ppUCHZmsGgMQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fra%2Fa%2F6MqqtymxqxgHKhvtGWhsDS%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw0Km_god1SobAsW0uM_HwGz&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

HALL, S., **Da diáspora** : identidades e mediações culturais. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJuq_g4s2LAXVhqZUCHdMmKwcQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fiedamagri.wordpress.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F08%2Fedespecial_2012_revista_pilares_da_historia.pdf&usg=AOvVaw0FOpcDhdmi5lBQ7OWKaNuS&opi=89978449

[content%2Fuploads%2F2014%2F07%2Fda-diaspora-stuart-hall.pdf&usg=AOvVaw2QjvsYDeqxL9YTikHfLdeE&opi=89978449](#) Acesso em: 18 fev. 2025

Instituto Museu da Pessoa (2007). Disponível em:

<https://acervo.museudapessoa.org/pt/conteudo/pessoa/jose-barbosa-da-silva16421>

Acesso em: 13 mai. 2021.

MACIEL, L. C. T.. Depoimento [06 fev. 2023]. Entrevistador: Marcelo Cardoso Costa. Duque de Caxias: IFRJ / CDuC. 2023. Gravação MP3 sonoro. Entrevista concedida ao projeto “A capoeira na Baixada Fluminense: memória e narrativas dos seus mestres” do IFRJ / CDuC, [s. p.]. Disponível em:

[**Pilares da História** \(2007\). Disponível em: \[https://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=1474\]\(https://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=1474\)
Acesso em: 13 mai. 2021.](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiQ7eD54s2LAXUWjZUCHXgtLq4QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fintegra.ifrj.edu.br%2Fp%2Fmarcelo-cardoso-da-costa&usg=AOvVaw21QQnzyfRYCo7VeMJPlrg&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

PIRES, A. L. C. S.. **Movimentos da cultura afro-brasileira** : a formação histórica da capoeira contemporânea 1890-1950. Tese (Doutorado em História), Departamento de História/IFCH, UNICAMP, Campinas, 2001. Disponível em:

[PIRES, A. L. C. S.. **Culturas Circulares: A Formação Histórica da Capoeira Contemporânea no Rio de Janeiro**, Fundação Jair Moura, Salvador, 2010. Disponível em:](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiBrtyL482LAXWUrJUCHfmBHlkQFnoECBQQAQ&url=http%3A%2F%2Frepositorio.unicamp.br%2FAcervo%2FDetalhe%2F209348&usg=AOvVaw3vdQzzdjiKPA-VF4LyxVEm&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

[REIS, L. V. de S.. **O mundo de pernas para o ar: a capoeira no Brasil**. São Paulo, Publisher Brasil, 1997.](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjHn5qc482LAXUMmZUCHbhtM8cQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fsearch.worldcat.org%2Fde%2Ftitle%2Fculturas-circulares-a-formacao-historica-da-capoeira-contemporanea-no-rio-de-janeiro%2Foclc%2F857772334&usg=AOvVaw3Tmr63BSC9aj01WFyNwKAW&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

RUSSO DE CAXIAS, M.. **Capoeiragem: Expressões da Roda Livre**. Rio de Janeiro, Impresso, 2005.

SANTOS, A. B. dos. **A roda do mundo que roda: a contemporaneidade da tradição na capoeira da “Roda Livre de Caxias”**. 2007. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana). UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, Norma Sueli dos. As possibilidades de permanência das expressões da

capoeira num contexto globalizado. 2009. 233p. **Dissertação**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009.

SILVA, P. H. M. da. A luta pela salvaguarda da capoeira no estado do Rio de Janeiro: visão de um mestre. 2020. Dissertação (Mestrado em Patrimônio, Cultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2020. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwig9N78482LAXXNqZUCHZ6HCKoQFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Ffrima.ufrj.br%2Fjspui%2Fhandle%2F20.500.14407%2F14364&usg=AOvVaw1B1vHVjL_6S_AyGIdeWXdn&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

SOARES, C. E. L.. **A capoeira escrava e outras manifestações rebeldes no Rio de Janeiro (1808-1850)**. São Paulo, ed.: Unicamp, 2001.

SOARES, C. E. L.. **A negregada instituição: os capoeiras no Rio de Janeiro 1850-1890**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1994. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiA1Y0u5M2LAXW0rZUCHdPKK64QFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fportalseer.ufba.br%2Findex.php%2Fafroasia%2Farticle%2FviewFile%2F20912%2F13529&usg=AOvVaw3bb7QiEuWby4aDU3M4dQ91&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

VASSALLO, S. P.. **Ethnicité, tradition et pouvoir lê jeu de la capoeira à Rio de Janeiro à Paris**. Thèse de Doctorat em Anthropogie Sociale et Ethnologie, Paris, EHESS, 2001. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjii8LA5M2LAXUCppUCHQRkHokQFnoECBIQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.theses.fr%2F2001EHES0071&usg=AOvVaw3LJMTLUDPavbn-qkmDa-U0&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

REESTRUTURAÇÃO URBANA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: NOVAS FORMAS, VELHOS PROCESSOS

URBAN RESTRUCTURING IN CAMPOS DOS GOYTACAZES: NEW FORMS, OLD PROCESSES

Gabrielle de Souza Frade

 <https://orcid.org/0009-0008-7252-3851>

Correspondência: gabrielle.frade@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2025.89476

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O município de Campos dos Goytacazes, após passar pela reestruturação produtiva nas últimas décadas, tem vivenciado atualmente o processo de reestruturação urbana, entre outros fatores, devido às mudanças nas atividades econômicas predominantes no município que têm promovido migração e êxodo rural. Neste contexto, o bairro Parque Rodoviária, após incremento de infraestrutura e setor de serviços, tem se tornado alvo de investimentos na construção de condomínios fechados de alto padrão que vem sendo construídos no entorno da maior favela do município, fato que tem gerado conflitos e ameaçado a permanência da população mais pobre que, por meio de ações estatais, vem sendo paulatinamente removida para bairros afastados e precários, configurando um quadro de segregação socioespacial.

Palavras-chave: Reestruturação Urbana; Campos dos Goytacazes; Segregação Socioespacial

ABSTRACT

This article will use the memories of the physician Joaquim Eloy dos Santos Andrade, recorded in the book *O Vale do Paraíba* (1989), to analyze aspects of the medical presence in the countryside of the Province of Rio de Janeiro in the second half of the 19th century. By taking a deeper look at the spaces occupied by this professional group in the region called Paraíba Fluminense Valley, it was also possible to build an overview of the social formation of the place. The introduction of physicians into the functioning of cities should not be naturalized, as we are currently accustomed to. Therefore, these men needed to adapt to the reality they found in the countryside of Rio de Janeiro and create demands so that their services were preferred over any other option of healing practices available. Once incorporated into local society, they began to participate in the intimacy of important actors at the time, mainly large farmers. Therefore, following the physicians' professional and personal insertion modes provides us with a peculiar area of historical observation, through which we understand the internal and external dynamics of this group.

Keywords: Urban Restructuring; Campos dos Goytacazes; Socio-spatial Segregation



1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as primeiras preocupações governamentais com as cidades médias datam de 1974, quando foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que discutia a necessidade de fortalecer as cidades de porte médio. A preocupação central era possibilitar um desenvolvimento econômico urbano mais equilibrado, promovendo uma política de apoio e incentivo ao desenvolvimento dos centros médios como forma de contenção aos intensos fluxos migratórios em direção às grandes cidades, principalmente do Sudeste. O país carecia de centros urbanos intermediários aptos a receber investimentos que incentivassem a expansão econômica nacional e, a partir desse momento, políticas urbanas e econômicas voltadas ao desenvolvimento de cidades médias brasileiras começaram a ser instituídas.

O município de Campos dos Goytacazes, localizado no estado do Rio de Janeiro, foi um dos que se beneficiou dessa política que podemos caracterizar como de “desconcentração concentrada”, já que havia um reconhecimento de que a opção pelo crescimento econômico acelerado, imposto pelo governo da época para manutenção do período conhecido como “milagre econômico”, não era compatível com uma política efetivamente bem distribuída pelo território nacional em termos regional.

De acordo com a teoria da reversão da polarização, a metropolização seria um fenômeno comum ao estágio de consolidação da estrutura produtiva dos países em desenvolvimento. No entanto, o próprio desenvolvimento econômico desses países daria início a um mecanismo automático de desconcentração das atividades econômicas em direção às cidades de porte médio, o que, por consequência, faria migrar também uma parcela significativa da população. Esse processo teria como fundamento os elevados custos, sociais e privados para o desenvolvimento de certas atividades econômicas nas saturadas metrópoles.

O agravamento de problemas causados pelos desequilíbrios urbano-regionais, a perda da qualidade de vida nas grandes aglomerações urbanas, bem como um aumento acelerado dos problemas sociais das cidades de fato promoveram o aumento do movimento migratório em direção às cidades médias. Desde a década de 1970 essas cidades experimentam um ritmo de crescimento superior ao observado para o conjunto dos centros urbanos do país, tendo ampliado a sua participação na população urbana de cerca de 9% para 28% de acordo com o Censo Demográfico de 2022. Destaca-se o fato de ter havido um crescimento de 2,4% em relação ao Censo 2010, enquanto as metrópoles

declinaram 0,3% o total de sua população. As cidades médias ganharam 8,3 milhões de habitantes. Considerando que a população do país cresceu 12 milhões desde o Censo Demográfico 2010, essas cidades respondem por mais de dois terços desse aumento.

No município de Campos dos Goytacazes a realidade segue o padrão de outras cidades médias brasileiras e desde os anos 70 acumula um incremento populacional. Entre 2010 e 2022, Campos viu sua população saltar de 460.592 para 483.540 habitantes, revelando um aumento de 4,98%, mais que o dobro do aumento populacional médio em cidades médias brasileiras.

Com o período de crise de caráter recessivo da década de 70, as cidades médias, frente ao endividamento do Estado, aproveitando seu potencial de comunicação e articulação entre os grandes centros e as pequenas cidades, proporcionado por suas situações geográficas, além de mão de obra barata e ampla oferta de terras a preços módicos, se tornam cada vez mais visadas como alternativas mais baratas às metrópoles e reforçaram sua posição nos sistemas urbanos regionais, principalmente no centro-sul, área mais desenvolvida industrialmente do país à época.

A segunda metade da década de 80, no período de redemocratização, constituiu um marco para as cidades médias, pois a crescente internacionalização da economia e o aumento da competitividade deram lugar a um novo quadro de relações, onde a reestruturação econômica e a interiorização da indústria brasileira fizeram com que essas cidades passassem a desempenhar papéis antes restritos às cidades grandes e metrópoles. Nos anos 90 tais cidades consolidaram suas potencialidades face a um sistema econômico cada vez mais competitivo e globalizado.

O processo de globalização e o desenvolvimento tecnológico vêm redefinindo os papéis das cidades médias no sistema urbano, tendo em vista seu crescimento econômico e populacional, com ritmos e intensidades distintas, em decorrência de aspectos que envolvem questões políticas, econômicas, sociais e culturais, fato que, é importante destacar, nem sempre representa melhora nos índices de qualidade de vida. Negri (1996) ressalta que, além das indústrias e da população, alguns problemas, antes restritos às metrópoles, também migraram para as cidades médias.

Dessa maneira, tais cidades vêm assumindo importantes papéis na dinâmica de reestruturação urbana, alicerçados pelas suas novas atuações na divisão territorial do trabalho. Elas têm se firmado como polos atrativos, tanto para fluxos migratórios internos, como para novos investimentos empresariais, seja dos setores industrial, comercial e de serviços, seja do setor imobiliário. Nesse sentido, elas têm recebido novos

ARTIGO | Reestruturação Urbana em Campos dos Goytacazes: Novas Formas. Velhos Processos

empreendimentos voltados ao mercado de consumo, como hipermercados, shopping centers, lojas de franquias e redes, concessionárias de veículos, hotéis e diversos estabelecimentos de prestação de serviços. No âmbito intraurbano as cidades médias brasileiras passaram por modificações com redefinições nos padrões de uso do solo e da lógica das centralidades, conforme demonstrado nos estudos de Sposito (1991 e 2004); Whitacker (2003); Montessoro (2006); Dávila (2016) e Silva (2017 e 2020).

O desenvolvimento econômico nessas cidades é também visível em decorrência da concentração e diversificação das atividades comerciais e de serviços, apontando para a existência de segmentos socioeconômicos de maior poder aquisitivo e indicando estratégias eficientes no sentido de capturar consumidores numa escala regional, sejam de outras cidades, sejam dos espaços rurais modernizados, fatos que sugerem a ampliação da centralidade das cidades médias, processo que vem se intensificando nas últimas décadas e promovendo intensa reestruturação nessas cidades.

O município de Campos dos Goytacazes, localizado na região Norte Fluminense, a 234 quilômetros da capital estadual, com um total de 4.027 Km² de área, o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, tem passado por mudanças importantes no setor terciário com o surgimento de novas atividades comerciais e de serviços, diante do processo de reestruturação urbana engendrado na escala global. O aumento populacional e a necessidade de atendimento às demandas de consumo impulsionaram o surgimento de novas formas comerciais em áreas fora do núcleo central. Tais espaços comerciais criaram novas centralidades que têm condicionado a concentração comercial em bairros que até pouco tempo não dispunham de tais equipamentos ao mesmo tempo que têm promovido intensa valorização da terra urbana.

Campos, que durante os séculos XIX e XX teve como base econômica a indústria sucroalcooleira, se destacando nacionalmente como grande produtor de cana-de-açúcar, viu o cenário mudar com a entrada de empresas paulistas na fabricação de equipamentos para o setor. Na década de 1950 os empresários fluminenses já não acompanhavam o ritmo de modernização do setor e diante do agravamento de problemas de gestão e produtividade o município perde grande parte de seu mercado consumidor (SILVA e CARVALHO, 2004). Em 1967, a fixação pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) de uma escala mínima de produção de 200 mil sacos de açúcar para cada uma das usinas brasileiras vai determinar a desativação de inúmeras usinas em Campos, ampliando a crise no município.

A grande alta dos preços do petróleo a nível mundial em 1973, provoca uma reestruturação do setor sucroalcooleiro, que no Brasil reverberou na criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), culminando na modernização do parque industrial açucareiro do país. Nesse processo, ocorre a passagem de boa parte das usinas campistas para empresários externos à região, mais interessados na aquisição de suas cotas de produção do que em suas instalações industriais, já ultrapassadas tecnologicamente. E foi assim que, de acordo com Piquet; Giviez; Oliveira (2006), Campos dos Goytacazes e todo Norte Fluminense perdem o status de grande produtor do setor a nível nacional.

As dificuldades continuaram, e na década seguinte, muitas usinas fecharam suas portas, o que ocasionou um intenso fluxo migratório em direção à cidade. A partir dos anos 1980, a cidade se vê encurralada pela problemática do processo de favelização, acentuado, sobretudo, pela falência das Usinas de cana-de-açúcar em Campos e pelos inevitáveis conflitos oriundos da expansão urbana insuficiente para o volume demográfico que recebera a cidade ou qualquer iniciativa de controle urbano que se tenha efetivado.

Neste período, porém, a descoberta de petróleo na Bacia de Campos promoveu um novo ciclo econômico, fundamentado em atividades industriais e de serviços ligados à exploração e produção de petróleo e gás. Caracterizado por grandes investimentos em infraestrutura produtiva e expressivos dispêndios com atividades de pesquisa e desenvolvimento e pesados gastos na contratação de serviços ligados à indústria, o setor promoveu perspectivas promissoras ao município, que voltou a uma posição de destaque no cenário nacional com aumento considerável da arrecadação municipal e estadual, ganhos elevados com repasses municipais de royalties, geração de empregos formais, investimentos em infraestrutura etc. (Godoy; Aliprandi, 2016).

Vários foram os setores econômicos que se desenvolveram no município ligados à economia do petróleo, tais como setor químico, mecânico, financeiro, setor de seguros, transportes, indústria naval e da construção civil. O incremento econômico para o poder público municipal, foi grande, além do retorno dos *royalties* e participações especiais, passou a contar, também, com o retorno proveniente dos investimentos efetuados tanto regionalmente, quanto nacionalmente, decorrentes da indústria, dos serviços e do incremento dos salários. O contexto econômico-produtivo no início do século XXI para a região Norte Fluminense pode ser expresso em números. Em 2002, a Bacia de Campos produziu 82,5% da produção nacional de petróleo e 44,3% da produção de gás natural. No mesmo ano, Campos dos Goytacazes alcançou o posto de segundo maior PIB do

estado, atrás apenas da capital, e isto certamente esteve associado aos recursos financeiros gerados pelo petróleo.

Diante da nova realidade orçamentária, Campos passou a ser considerado um município rico, com uma receita pública corrente equiparada a algumas capitais brasileiras. No entanto, de acordo com Piquet, Givisiez e Oliveira (2006) esta transição, da indústria sucroalcooleira para a indústria do petróleo, trouxe pujança econômica ao município, mas causou sérios problemas estruturais com impacto direto sobre a renda das famílias e sobre indicadores sociais e demográficos, com a intensificação do êxodo rural e a incompatibilidade da atividade petrolífera com a anterior, o trabalho nas usinas, que não possuía relação direta de substituição de mão-de-obra.

As mudanças para as novas atividades promovidas pelo petróleo em Campos dos Goytacazes incrementaram a população urbana, consolidando a transição de uma sociedade de base agrária (canaviais) e agroindustrial (usinas do setor sucroalcooleiro) para uma sociedade predominantemente urbana e industrial. O constante crescimento da população urbana, em um contexto de aumento das receitas públicas, vivenciado a partir da Lei do Petróleo (Lei Federal nº 9478/1997), proporcionou uma realidade de abundância de recursos para a implantação de obras e políticas públicas, bem como um panorama de investimentos públicos e privados que impulsionaram a expansão do tecido urbano, que avança sobre a zona rural, inclusive nos antigos terrenos das usinas desativadas.

O grande montante de investimentos alavancados pelo poder público municipal fomentou de forma expressiva os investimentos privados, em especial o mercado imobiliário, e o conjunto dessas ações produziu transformações significativas no tecido urbano campista. É nesse cenário que, nos últimos anos, a porção oeste da cidade, mais especificamente o bairro Parque Rodoviária, tem vivenciado esse processo com a inserção de grandes investimentos na construção de hotéis, centros empresariais e condomínios verticais e horizontais que surgiram após a inauguração do shopping Partage Campos construído às margens da BR – 101, no perímetro urbano da cidade, ao lado da Favela da Margem da Linha, maior favela do município de Campos dos Goytacazes.

2 EXPANSÃO URBANA: A CHEGADA DO SHOPPING CENTER E A ALTERAÇÃO DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DO BAIRRO PARQUE RODOVIÁRIA

Observando a evolução do processo de urbanização no município de Campos dos Goytacazes ao longo dos séculos XX e XXI, podemos considerar três momentos importantes. Durante a maior parte do século XX o crescimento da cidade continuou perpetuando a dualidade centro x periferia, presente na maior parte das cidades brasileiras, visto que o centro e as áreas próximas ao centro permaneceram sendo dotados da maioria dos serviços urbanos públicos e privados e ocupados pelas camadas de mais alta renda, enquanto a periferia permaneceu predominantemente subequipada e ocupada pela população de baixa renda.

O primeiro momento corresponde à década de 1940, quando, segundo Faria (1992), os edifícios destinados à fins comerciais se tornavam mais numerosos no centro da cidade, principalmente nos arredores da Praça São Salvador, que havia passado por grandes mudanças promovidas pela reforma de Saturnino Brito, atraindo a camada de maior poder aquisitivo à época.

O segundo momento iniciou-se na década de 1960, quando surgiram os primeiros edifícios residenciais, os quais inicialmente continuaram se localizando no centro, principalmente próximos da Praça São Salvador, buscando atender às classes médias. Nesse segundo momento, os edifícios verticais residenciais já haviam se consolidado como moradia da classe média no Brasil. Durante a década de 80 o fenômeno da verticalização passou a se deslocar para outros espaços, com destaque para a Avenida Pelinca e seu entorno. Esse cenário de especulação imobiliária em ascensão pela economia do petróleo, fez aumentar os fluxos de comércio e serviços em Campos, alimentando um processo de crescimento urbano irreversível.

É neste período que Campos consolida um modelo de expansão complexa e orientada do centro em direção à periferia, favorecendo os interesses das classes dominantes e do mercado imobiliário. Faria (2001) destaca que nesse período ocorreu a acentuação de alguns processos, como a favelização e os loteamentos ilegais, o surgimento dos condomínios fechados residenciais horizontais, voltados para a classe média e alta, localizados nas áreas periféricas, e a verticalização, concentrada na área central e nos bairros ao entorno da Avenida Pelinca, cuja ocupação pela população de mais alta renda já estava consolidada através de habitações unifamiliares.

O terceiro momento corresponde ao início do século XXI, quando os edifícios de apartamentos passaram a ser lançados em um ritmo acelerado. A partir de 2006/2007, a cidade vivenciou um intenso processo de verticalização, com forte concentração de edifícios de apartamentos na área oeste da cidade, na já citada área da Avenida Pelinca e seu entorno. Os motivos para essa concentração estão ligados aos fatores históricos, que conferiram a essa área o status de residência da população de maior renda, o que possibilitou uma estrutura urbanística dotada de infraestrutura e de uma rede bem equipada de serviços e comércios.

O bairro Parque Rodoviária, que até o início dos anos 2000 era área predominantemente rural, com baixa densidade demográfica, herança fundiária da Usina do Queimado, começa a ser incorporado no processo de expansão urbana do município, recebendo obras de infraestrutura e novos equipamentos comerciais, como a instalação de hipermercado, megalojas e do shopping center Partage Campos.

De acordo com dados do Censo da Associação Brasileira de Shopping Center (ABRASCE, 2023) o shopping Partage Campos, inaugurado em abril de 2011, é o maior empreendimento comercial da região Norte Fluminense. O investimento total foi de R\$75 milhões da empreendedora Aliansce Sonae Shopping Centers, maior empresa do país no ramo, que após fusão com o grupo brMalls, passou a se chamar ALLOS. Em negociação recente, porém, o Partage Campos foi comprado por R\$297,9 milhões pelo grupo Partage, que atua principalmente em cidades do interior do país. Tal transação reforça a afirmação de Silva (2017), sobre o shopping center não ser apenas um equipamento comercial, mas um empreendimento de interesse fundiário e imobiliário com capacidade de reestruturação do espaço urbano.

Verifica-se que o impacto da construção do shopping center na produção do espaço de suas imediações foi absolutamente elevado, tornando-se uma das áreas com maior valorização do município, conforme é possível observar na tabela abaixo que compara a evolução do preço do metro quadrado do solo nos bairros localizados no entorno do shopping:

ARTIGO | Reestruturação Urbana em Campos dos Goytacazes: Novas Formas. Velhos Processos

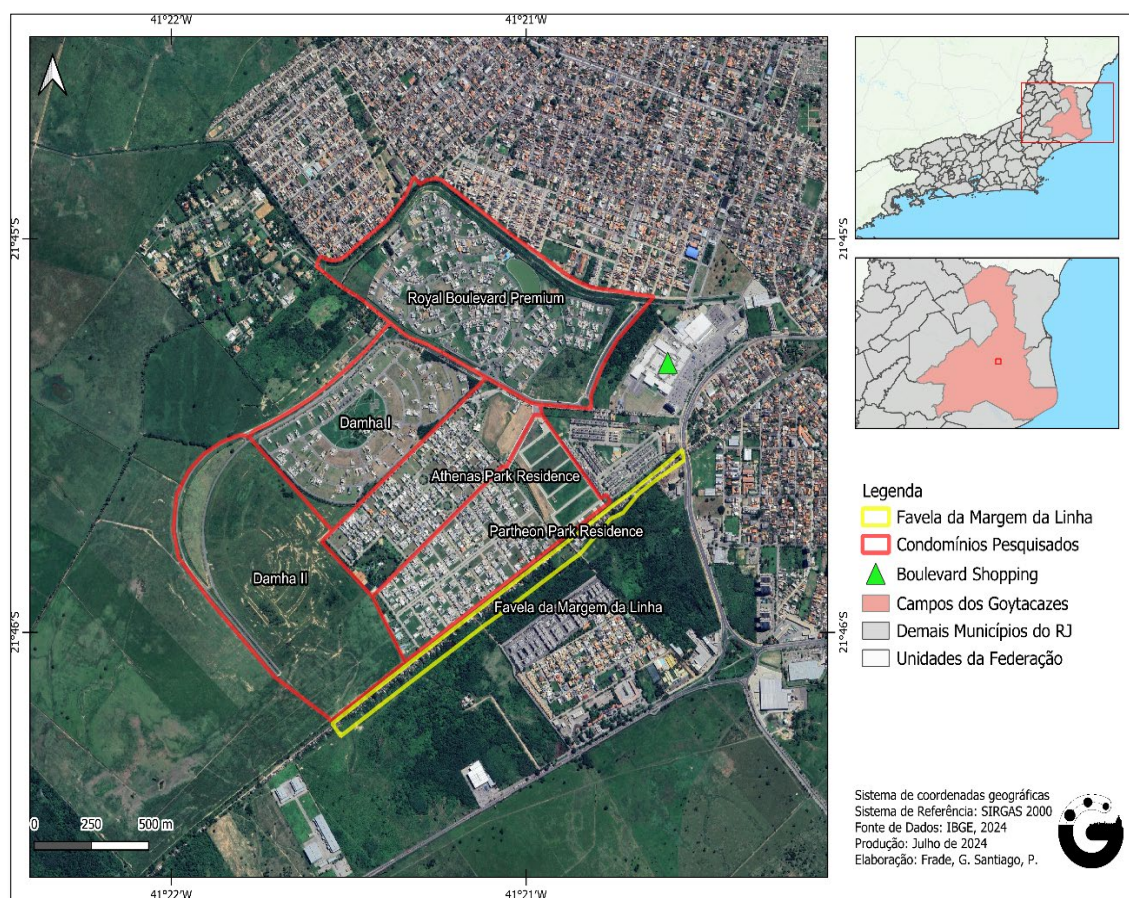
Tabela 1: Preço do metro² do solo nos bairros no entorno do Partage Campos

Bairro	2007	2009	2011	2024*
Parque Leopoldina	--	R\$540,00	R\$493,00	R\$2.013,00
Parque Julião Nogueira	R\$193,00	R\$166,00	R\$381,00	--
Parque São Caetano	R\$305,00	R\$349,00	R\$381,00	R\$2.068,00
Parque Rodoviário	R\$20,00	R\$309,00	R\$500,00	R\$2.966,00
Parque Santo Amaro	R\$280,00	R\$333,00	--	--
Parque Esplanada	R\$97,00	R\$116,00	R\$140,00	R\$2.106,00

Fonte: Faria, 2012 (*adaptado pela autora, Tabela Guide 2024)

A chegada de infraestrutura comercial e de serviços atraiu a atenção de promotores imobiliários. Hoje o bairro Parque Rodoviário conta com cinco condomínios horizontais voltados para classe média alta e alta: Athenas Park, com 244 lotes de 600m²; Partenon Park Residence, com 434 lotes de 420m² a 670m²; Dahma I, com mais de 300 lotes a partir de 400m²; Dahma II, com 488 lotes de 400m² a 595m² e Royal Boulevard Premium, com 525 Lotes a partir de 400 m², conforme exposto no mapa abaixo.

Mapa 1 - Localização dos objetos de pesquisa



Fonte: IBGE, 2024.

Muitos lotes desses condomínios ainda não foram vendidos, outros estão na fase de construção de residências e o bairro já teve um incremento populacional considerável sendo, atualmente, o 7º bairro mais valorizado (uma valorização de mais de 14.000% de acordo com a tabela acima) num total de 34 bairros do município segundo dados da plataforma Imóveis Guide.

Contrastando com essa nova realidade, estão as cerca de 400 famílias residentes da Favela da Margem da Linha, até 2014 considerada a maior favela de Campos segundo dados do Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense do Rio de Janeiro, formada basicamente por antigos trabalhadores do corte de cana da Usina do Queimado, que após serem demitidos e perderem o benefício da residência concedido pela Usina, passaram a ocupar um espaço entre a Usina e a linha férrea, às margens da antiga Rede Ferroviária Federal.

A valorização do bairro, aliada à presença de novas ofertas de serviços tem atraído essa nova demanda solvável recém-chegada em área majoritariamente ocupada por uma população de poucos recursos, alterando o perfil de moradia do Parque Rodoviária. A instalação desses empreendimentos horizontais nesta área tem resultado em alguns conflitos de interesses, na segregação socioespacial e na luta, por parte da população da favela, pelo direito à cidade.

3 PROCESSOS DE SEGREGAÇÃO EM CURSO

Os condomínios fechados, segundo Caldeira (1997), possuem as seguintes características básicas: são propriedades privadas com áreas e equipamentos de uso coletivo, dirigem-se, preferencialmente, para as classes mais abastadas, enfatizam o valor do que é privado e restrito ao mesmo tempo em que desvalorizam o que é público e aberto na cidade, estão fisicamente demarcados por muros, grades e detalhes arquitetônicos, voltam-se para o interior e não em direção à rua, possuem infraestrutura básica, serviços, portaria, áreas verdes e sistemas de vigilância e segurança, impondo regras internas de inclusão e exclusão e apresentam grande flexibilidade no que diz respeito à localização, podendo se situar praticamente em qualquer lugar, tendo em vista sua autonomia e independência em relação ao entorno.

O Estado constitui um agente importante na produção do espaço urbano e em Campos dos Goytacazes, como analisa Faria (2003), pode-se dizer que as ações seletivas

do poder público no tocante às obras de infraestrutura e embelezamento da cidade foram uma das principais responsáveis pelo início da segregação socioespacial, já que investimentos na produção espacial através de obras e implantação de infraestrutura em áreas de interesse, tem sido claramente baseados no poder aquisitivo da população que reside nessas determinadas áreas, delimitando espaços de valorização, e inovação/diferenciação das habitações.

A atuação do Estado insere-se no contexto econômico, político e social de cada momento da dinâmica socioespacial da região em que se situa. O leque de possibilidades de ação do Estado inclui, entre outras, as seguintes: estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço; taxar a propriedade fundiária, edificações, uso da terra e atividades produtivas – diferenças espaciais dessa taxação refletem e condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano; produzir as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento. A partir deste fato, pode-se afirmar que, em função da dinâmica imobiliária que está ocorrendo no eixo de expansão urbana onde se localiza a Favela Margem da Linha, a presença destas famílias constitui um elemento negativo à lógica de uso do espaço por parte dos incorporadores imobiliários e da nova parcela de moradores. Assim, o poder público vem usando estratégias de ação que vão ao encontro dos interesses desse segmento econômico, incumbindo-se da remoção das famílias pobres.

Os moradores da Favela da Margem da Linha, sob o discurso de risco social, têm sofrido com manobras estatais para remoção das famílias residentes para conjuntos habitacionais do Programa Morar Feliz¹ no bairro de Ururaí, localizado a cerca de 10 quilômetros de distância de suas residências atuais, considerado área rural, onde é precária a infraestrutura de saneamento, transporte, serviços de saúde e educação, dentre outros, e que sofre com constantes alagamentos pela cheia do rio Ururaí, fatores que dificultam e colocam em risco as condições de vida digna dos moradores.

A busca pela aquisição de lucros por meio da especulação imobiliária ignora e vai na contramão dos princípios assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001. O Art. 182, da Constituição Federal afirma que a política de

¹Programa promovido pela Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento do Município de Campos dos Goytacazes-RJ. O Morar Feliz tem como objetivo construir unidades habitacionais populares e promover a posse legal da casa própria para famílias em situação de vulnerabilidade econômica.

desenvolvimento urbano deve ser implementada pelo poder público municipal, visando o pleno exercício das funções sociais da cidade e resguardando o bem-estar dos seus habitantes.

De acordo com Corrêa (1995), a classe dominante, ou uma de suas frações, segrega outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano. Em Campos dos Goytacazes, o poder público tem se mostrado um grande aliado aos interesses das elites no que diz respeito à mercantilização do território ao deixar a provisão de moradias quase exclusivamente à mercê do jogo do mercado, contribuindo para que o acesso a elas ocorra de forma desigual e excludente, acentuando o processo de segregação socioespacial.

O perfil socioeconômico dos moradores da Favela da Margem da Linha é expressivamente distinto dos moradores de seu entorno, principalmente dos condomínios fechados, o que reforça a prática segregacionista no processo de remoção da favela. A construção de habitações sociais cada vez mais distantes do centro do município agrava ainda mais esse quadro, haja vista que os loteamentos populares são os meios encontrados pelo capital para refrear as invasões e concretizar a participação dos demais trabalhadores no circuito imobiliário, com a expectativa de acumulação para o setor (CARVALHO, 2019).

Apesar da proposta de “melhor qualidade de vida e cidadania”, o Programa Morar Feliz apresenta contradições na sua execução. Ele pretende garantir o direito à moradia para famílias de baixa renda, mas não se preocupa em garantir o acesso dessas famílias às infraestruturas básicas, promovendo o que Marques (2005) considera um quadro de segregação socioespacial:

“Por segregação, se nomeavam os heterogêneos processos que produziam a separação e concentração de grupos sociais, assim como produziam e reproduziam desigualdades sociais no espaço [...] segregação significa desigualdade de acesso, em várias acepções da expressão.” (Marques, 2005, p. 33)

Caldeira (1997) ressalta como os discursos e estratégias de proteção, na atualidade, se entrelaçam com as transformações urbanas para produzir um padrão de segregação baseado em um novo formato de espaço público, apartando e distanciando os grupos sociais. Segundo a autora “a segregação – tanto social como espacial – é uma marca das cidades. As regras que compõem o espaço urbano são substancialmente

padrões de diferenciação social e, até mesmo, de separação, expressando como os grupos sociais se inter-relacionam nas cidades.” (Caldeira, 1997, p. 211).

Evidencia-se assim, como o poder público atua fortemente na elaboração e provimento de condições necessárias para a estruturação dos bairros de forma diferenciada em Campos e não há dúvida que na cidade capitalista tal ação reforça seu interesse particularizado, relacionado a uma camada econômica influente. A partir disso, é de se esperar que a ação pública venha contribuir efetivamente para a construção de espaços diferenciados quanto à infraestrutura, fornecendo às áreas de interesse do capital e das classes dominantes benefícios que são negligenciados às demais camadas da sociedade, acarretando uma segregação socioespacial gradativa e impedindo a população de mais baixa renda ao acesso de mínimas condições de subsistência social.

Ao mesmo tempo em que o Estado pode ser gerador de segregação, pode criar políticas públicas para tentar minimizar esse problema, como aponta Marcuse “algumas medidas em nível local podem ter impacto real como (...) a provisão de moradia social em áreas urbanas, planejadas como parte da política habitacional, a fim de promover o desenvolvimento econômico local” (Marcuse, 2004, p. 30). O Programa Morar Feliz se enquadra nessa política pública, porém, o que podemos observar é que os conjuntos não apresentam condições adequadas para moradia no que diz respeito ao acesso à transporte urbano adequado, escolas, hospitais, oferta de emprego digno etc., agravando a situação de abandono da população removida da Favela da Margem da Linha, representando uma lógica de remoção urbana ao invés de democratização do acesso à moradia popular, com condições qualitativas de produção e reprodução social.

Segundo Harvey (1980), um único agente pode assumir diferentes papéis na produção do espaço urbano: os promotores imobiliários que também podem ser proprietários fundiários, agentes imobiliários, industriais da construção civil, instituições financeiras e instituições governamentais, sendo que cada um deles está determinado por regras de valorização de cada capital. No mesmo viés Corrêa (1995) afirma que os promotores imobiliários são um conjunto de agentes que realizam parcial ou totalmente a incorporação, o financiamento, o estudo técnico, a construção do capital-mercado em capital-dinheiro. Sendo assim, podemos considerar promotores imobiliários desde o proprietário fundiário que se tornou construtor e incorporador, passando pelo comerciante que diversifica suas atividades, até as grandes instituições financeiras, inclusive o Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Campos dos Goytacazes, assim como tantas outras cidades médias brasileiras que vêm se tornando alvo preferencial do desenvolvimentismo recente (Santos, 2012), vivencia problemas urbanos, que até algumas décadas atrás eram exclusividade de grandes metrópoles. A instalação dos empreendimentos horizontais no bairro Parque Rodoviária resulta em vários conflitos e na segregação socioespacial, na luta pelo direito à cidade, no não cumprimento de normas de uso e ocupação do solo urbano ditado pela acumulação de capital e especulação imobiliária.

Desde seu surgimento ainda no final do século XIX, no Rio de Janeiro, as favelas qualificam-se como objeto de intervenção, constituindo-se como problema social e alvo de diferentes modalidades de intervenção urbana (Valladares, 2005). Segundo o autor, as políticas remocionistas são mais cômodas para o Estado que se encarrega de construir conjuntos habitacionais em zonas periféricas afastadas, promovendo o deslocamento de famílias pobres e consequentemente retirar das áreas mais valorizadas os problemas decorrentes da manutenção das mesmas, além de favorecer aos promotores imobiliários que através da especulação, acabam valorizando o solo.

A favela, constituindo a materialização da luta pelo acesso à terra e à moradia urbana, é parte da cidade real, produto das relações capitalistas de produção do espaço, como afirma Rodrigues:

O mesmo processo – o desenvolvimento do capitalismo –, que provoca a expropriação no campo, provoca também a super-exploração na cidade e cria uma população excedente para as necessidades médias de acumulação. A favela é uma 'instituição necessária' ao desenvolvimento do capitalismo, porque é onde se aloja uma parcela da classe trabalhadora. Na aparência há uma contradição entre a massa de riqueza gerada e a extrema penúria de uma grande parte dos trabalhadores. Na essência, o mesmo processo que propicia a produção da riqueza espolia o trabalhador até o limite máximo da sua força de trabalho, única riqueza que lhe restou e que vê esgotada dia a dia. A favela é então um dos aspectos da organização do espaço para e pelo capital. (Rodrigues, 1988, p. 03)

No município de Campos, o objetivo do Programa Morar Feliz não tem sido oferecer moradia digna à população que necessita amparo social, e sim expulsá-la de seu território a partir do momento que este se torna área de interesse do capital imobiliário. Harvey (1980), ao discutir o significado de segregação, argumenta que diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos necessários para se adquirir

ARTIGO | Reestruturação Urbana em Campos dos Goytacazes: Novas Formas. Velhos Processos

oportunidades para ascensão social. Segregação, ou ainda, diferenciação residencial segundo grupos, significa disparidades na proximidade às facilidades da vida urbana como água, esgoto, áreas verdes, melhores serviços educacionais, e ausência de proximidade aos custos da cidade como crime, serviços educacionais inferiores, ausência de infraestrutura etc.

Morar num bairro periférico de baixa renda, nessas circunstâncias, significa muito mais do que apenas ser segregado, significa ter oportunidades desiguais em nível social, econômico, educacional, renda e cultural. Isso quer dizer que um morador de um bairro periférico pobre tem condições mínimas de melhorar socialmente ou economicamente. Implica, na maioria dos casos, em apenas reproduzir a força de trabalho disponível para o capital. Infere-se, portanto, que estas pessoas estão fadadas a perpetuar o ciclo vicioso da pobreza, da miséria, da violência, aliada à falta de um Estado capaz de suprir as necessidades básicas dessa população.

O cenário exposto evidencia que a moradia como direito social está marcada por inúmeras dificuldades, sendo imperativa a organização comunitária em constantes esforços e resistência à possibilidade de remoção, luta pela permanência em suas casas e por uma intervenção que garanta não só o direito à moradia, mas o direito à moradia adequada, que também envolve o espaço urbano sustentável e inserido na cidade.

REFERÊNCIAS

ABRASCE. Associação Brasileira de Shopping Centers. Site institucional, disponível em: <http://www.abrasce.com.br> Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 02 ago. 2024.

CALDEIRA, Teresa. Pires do Rio. Enclaves Fortificados: a Nova Segregação Urbana. São Paulo: Estudos Cebrap, v. 47, p. 155-176, 1997. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj359GcpKqLAXWCqpUCHULtM7YQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Feverbe.net%2Fidades%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F08%2FEnclaves-fortificados_segregacao-urbana.pdf&usq=AOvVaw0y37av6szG1-5dQGcynKAw&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, Lei complementar nº 015, de 07 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8>

ARTIGO | Reestruturação Urbana em Campos dos Goytacazes: Novas Formas. Velhos Processos

[=8&ved=2ahUKEwiRh7mwpKqLAXXylJUCHSL5ALoQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Ffazenda.campos.rj.gov.br%2Flegislacao%2Fleis-complementares%2F&usg=AOvVaw0H0ZdshpjYqxX98r4xMqQK&opi=89978449](https://www.fazenda.campos.rj.gov.br/flegislacao/fleis-complementares/?usg=AOvVaw0H0ZdshpjYqxX98r4xMqQK&opi=89978449)
Acesso em: 04 fev. 2025.

CARVALHO, Pollyana de Souza. Nas franjas da cidade: a luta por direitos sociais na periferia de Campos dos Goytacazes (RJ). 2019. 126 f. TCC (Graduação em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiRy9XEpKqLAXXmrpUCHVXXECsQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fapp.uff.br%2Ffriuff%2Fhandle%2F1%2F13242&usg=AOvVaw00XG4msfsB3QwV1Pe771AL&opi=89978449> Acesso em: 04 fev. 2025.

CORREA, R. L. O espaço urbano. 3ª edição - Ática, São Paulo, 1995 Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwit8YXXpKqLAXUklJUCHZ_sLRwQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Feverbe.net%2Fidades%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F08%2FOespaco-urbano.pdf&usg=AOvVaw3qQ7cVfla9NHSN9kMm8-Dc&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

FARIA, T. P. Arquitetura residencial urbana em Campos dos Goytacazes:

Transformações ao longo do século XIX e início do século XX. 1992. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiR8rznPKqLAXUrqpUCHaiAMPAQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fuenf.br%2Fposgraduacao%2Fpoliticas-sociais%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F11%2F2015%2F06%2FKEILA-PIROVANI-DA-SILVA-FREITAS.pdf&usg=AOvVaw28jionn-bG7z0tFRMpEX40&opi=89978449>
Acesso em: 04 fev. 2025.

FARIA, T. P. Projeto urbanístico e a configuração sócio-espacial da cidade de Campos dos Goytacazes. Anpur 2001.

GODOY, A.L.C.; ALIPRANDI, D.C. O Rio Paraíba do Sul como fronteira no tratamento desigual dos espaços livres públicos na cidade de Campo das Goytacazes/RJ. In: Encontro Nacional de Ensino de Paisagismo em Escolas de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. Salvador/BA, 2016.

HARVEY, D. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiarL-tpaqLAXVYr5UCHU_xIXoQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fcenso2010.ibge.gov.br%2F&usg=AOvVaw0Rmj3LmKkJIdfeXy5L47V&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em:

ARTIGO | Reestruturação Urbana em Campos dos Goytacazes: Novas Formas. Velhos Processos

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi1rK3DpaqLAXXlqpUCHUnzJskQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ibge.gov.br%2Festatisticas%2Fsociais%2Ftrabalho%2F22827-censo-demografico-2022.html&usg=AOvVaw3kEdBcFYErehFdoPxLytLX&opi=89978449>
Acesso em: 04 fev. 2025.

MARCUSE, P. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado. In: Espaço e Debates. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, p. 24 – 33, jan./jul. 2004. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwij4tvmpaqLAXU-s5UCHbwVJcsQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.usp.br%2Fitem%2F001426276&usg=AOvVaw1F-srSKK4kQy0q9W4czDyR&opi=89978449> Acesso em: 04 fev. 2025.

MARQUES, E. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: TORRES, H. (Org.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo, SP: Editora SENAC São Paulo, 2005.

NEGRI, B. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880 – 1990). Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

PIQUET, R.; GIVIZIES, G.; OLIVEIRA, E. A nova centralidade de Campos dos Goytacazes: o velho e o novo no contexto regional. Revista Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ. Fórum - Rio, n. 18-19, Jan.-dez./2006.

SANTOS, A. Cidades Médias: novas fronteiras de oportunidades. In: SANTOS, A.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (Org.). Rio de Janeiro: um território em mutação. Rio de Janeiro: Gramma: Faperj, 2012.

SILVA, R. C. R. S.; CARVALHO, A. M. Formação econômica da Região Norte Fluminense. In: PESSANHA, R. M.; SILVA NETO, R. e (Orgs.). Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004.

VALLADARES. Licia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

POLIHHS: POLÍGONOS ISOLADOS HABITACIONAIS E O ESPRAIAMENTO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ*

HHIP'S: HORIZONTAL HOUSING ISOLATED POLYGONS AND URBAN SPRAWL IN CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

Felipe Torres de Freitas Gomes

 <https://orcid.org/0000-0003-2068-7877>

Correspondência: felipe.gomes@fau.ufrj.br; fabizaga@fau.ufrj.br

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Fabiana Generoso de Izaga

 <https://orcid.org/0000-0001-5375-4859>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2025.89474

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

As cidades médias brasileiras têm apresentado significativos processos de reorganização urbana provocados por movimentos migratórios intranacionais e por alterações na distribuição produtiva e econômica do país. Os polígonos isolados habitacionais horizontais (Polihh's), ou seja, os condomínios fechados de residências unifamiliares, tem se apresentado como opção de moradia predominante nessas cidades, sobretudo para os segmentos de maior renda. Analisamos os Polihh's de Campos dos Goytacazes, a partir de uma perspectiva morfológica e sob o paradigma da segregação socioespacial. As análises são empreendidas na escala territorial, da urbanização, e local, do tecido urbano. As conclusões apontam para a conformação de uma nova trama de tecido urbano, que justapõe vias rodoviárias para o transporte individual, grandes quadras e lotes, que reforçam cada vez mais a urbanização desigual e evidenciam a espacialização da segregação socioespacial no território.

Palavras-chave: Segregação socioespacial; Condomínio fechado horizontal; Morfologia urbana; Tecido urbano; Cidades médias.

ABSTRACT

Brazil's medium-sized cities have undergone significant processes of urban reorganization caused by intra-national migratory movements and changes in the country's productive and economic distribution. Horizontal isolated housing polygons (Hihp's), alias, gated communities of single-family homes, have become the predominant option in these cities, especially for the higher-income segments. We

*Este artigo fundamenta-se na dissertação de mestrado de Felipe Torres de Freitas Gomes, defendida no PROURB/UFRJ em junho de 2024.



analyze the Hihp's of Campos dos Goytacazes from a morphological perspective and under the paradigm of socio-spatial segregation. The analyses are carried out on a territorial scale, of the urbanization, and a local scale, of the urban fabric. The conclusions point to the formation of a new urban fabric, which juxtaposes roadways for individual transport, large blocks and plots, which increasingly reinforce unequal urbanization and highlight the spatialization of socio-spatial segregation in the territory.

Keywords: Socio-spatial segregation; Gated communities; Urban morphology; Urban fabric; Medium-sized cities.

1 INTRODUÇÃO

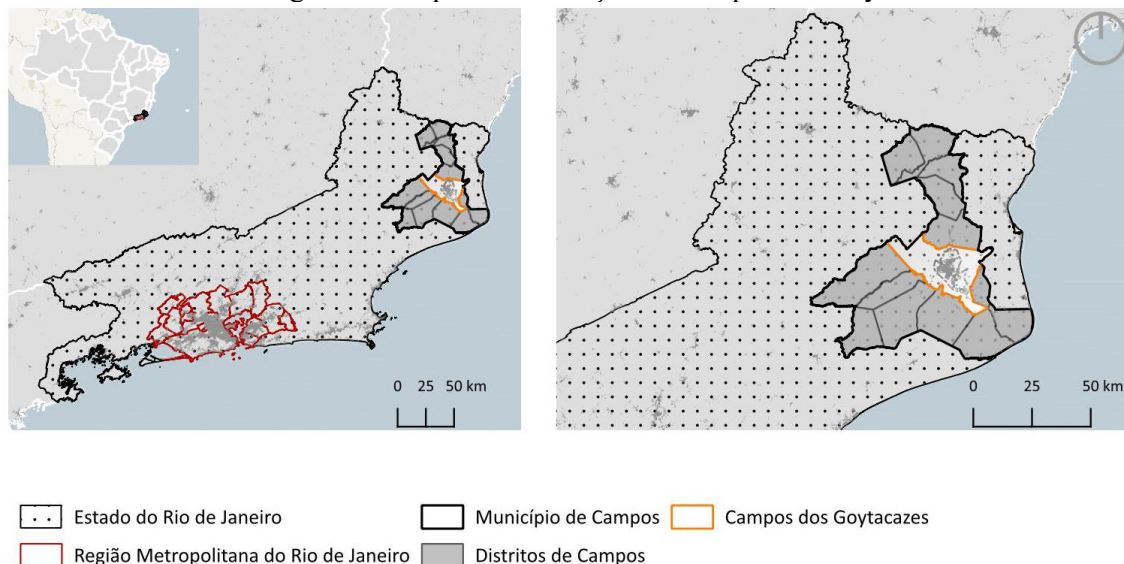
Corroborando a relevância das cidades médias no contexto da urbanização brasileira, o Censo de 2022 (IBGE, 2023) evidencia que do aumento de 12 milhões da população brasileira, aproximadamente 70% desse total está concentrado nas cidades médias. Com população entre 100 e 500 mil habitantes, as cidades médias no Brasil contabilizam 278 municípios, o que corresponde a um aumento de 12% em relação ao Censo de 2010, quando havia 245 municípios. Mesmo que possamos considerar parcial o respaldo exclusivo nestes números como uma tendência de re-espacialização da população no território brasileiro, por outro lado, é inegável a relevância das cidades médias no arranjo urbano do país.

A cidade média de Campos dos Goytacazes (Figura 1), no Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, tem posição de destaque político-econômico regional, visto que em seu território se localiza a segunda maior bacia produtora de petróleo e gás natural do país, a Bacia de Campos. Sendo o maior município do Estado do Rio de Janeiro, com uma unidade territorial de 4.032,487 km², treze distritos mais o distrito sede e uma população de 483.540 habitantes (IBGE, 2023).

Desde a segunda metade dos anos de 1980, o fenômeno da proliferação de grandes polígonos isolados habitacionais horizontais, os Polihh's (Gomes, 2024), usualmente chamados de condomínios fechados, tem sido recorrente na sua urbanização. Esses enormes fragmentos apresentam-se nos limites da área central urbanizada e estão acoplados nas rodovias, as quais garantem boa conectividade à principais centralidades. Eles exprimem uma estética padronizada, genérica, que poderia associá-los a qualquer cidade. Além do apelo da segurança e da exclusividade, pareceria que a motivação primordial destes empreendimentos estivesse estreitamente relacionada a uma emulação do modo de vida urbano dominante da elite global, no caso a norte-americana (Zanotto, 2016). No caso de Campos, eles assumiram autonomia e força suficientes para se descolar

da cidade consolidada e atrair novos fluxos, atividades e pessoas, alterando as dinâmicas, produzindo novos padrões morfológicos e remodelando a estrutura urbana.

Figura 1 – Mapa de localização de Campos dos Goytacazes.



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

Este artigo busca analisar a distribuição dos Polihh's em Campos dos Goytacazes, no Estado do Rio de Janeiro, e a sua relação de dependência com a infraestrutura rodoviária e o transporte individual motorizado, próprios das políticas de mobilidade urbana marcadamente excludente construída no Brasil nos últimos anos (Alvim; Izaga; Forray, 2024; Vasconcellos, 2013). Argumentamos que a presença incisiva dos Polihh's vai ao encontro de um modelo de crescimento urbano que favorece o espraiamento urbano (Caldeira, 2011), e que seu agenciamento no território dá continuidade à reprodução do processo histórico de segregação socioespacial (Villaça, 1998) nesta cidade de tradicional economia sucroalcooleira do Norte Fluminense. Por fim, tendo em vista o crescimento contínuo das cidades médias no Brasil nos últimos anos, este artigo busca contribuir com o reconhecimento desses territórios, cuja escala facultaria um planejamento urbano integrado, sobretudo, entre o uso do solo, a mobilidade e o ambiente.

Na primeira parte estabelecemos uma discussão sobre a segregação socioespacial como evidência do espaço desigual das cidades brasileiras e o processo de surgimento e consolidação dos polígonos isolados habitacionais horizontais, em especial daqueles destinados aos segmentos de maior renda. Estes fenômenos se entrelaçam mutuamente na medida em que expressam a alocação seletiva dos investimentos urbanos, que produzem impactos na valorização da moradia e do solo urbano. Na segunda parte

apresentamos a metodologia empregada, baseada nos estudos sobre a forma urbana, os quais guiam as análises dos polígonos isolados habitacionais horizontais em Campos dos Goytacazes, apresentadas na sessão seguinte. Nas conclusões, discutimos as relações de dependência que vem se estabelecendo entre as novas formas de habitar ensejadas pelos Polihh's, o predomínio da mobilidade individual motorizada, e um modelo de crescimento ambigualmente contíguo e disperso, que vem alterando de forma radical a cidade de Campos dos Goytacazes.

2 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: FIO CONDUTOR DA CONFORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

A segregação socioespacial é o fio condutor para a análise do processo de conformação de padrões morfológicos implicados no espraiamento urbano nas cidades brasileiras. Mais especificamente, o fenômeno da proliferação de grandes polígonos habitacionais, que intensificou e acelerou na dinâmica socioterritorial o desbravamento de fronteiras urbanas e a criação de novas centralidades. Definida por Villaça (1998) como o processo que se caracteriza quando “...diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (Villaça, 1998, p.142). Em outras palavras, o processo de formação socioespacial das cidades brasileiras, conduzido pelas classes dominantes em uma sociedade capitalista, define e organiza no território os espaços destinados e acessíveis a cada grupo social, assim como os espaços que serão negados ou excluídos para determinados grupos sociais. A segregação, enquanto mecanismo de exclusão social, origina-se de uma escolha intencional dos segmentos dominantes, sustentada por sua riqueza e controle dos meios de produção. Esses segmentos selecionam e restringem, para si mesmos e seus semelhantes, os espaços no território que oferecem vantagens como condições climáticas e ambientais favoráveis, mobilidade irrestrita, valorização estratégica pela proximidade aos bens urbanos públicos e reforço da distinção social e da exclusividade.

Dessa forma, a segregação urbana se articula no espaço dialeticamente, pois à medida que os segmentos dominantes determinam bolsões de autoisolamento para si no território, compelem o outro, que se entende como subalterno, a habitar e se mover pela cidade de maneira limitada e circunscrita, como expõe Villaça:

O que cabe registrar nessas considerações é o caráter de luta da segregação. Trata-se, entretanto, de uma luta de classes. Se há luta, há, evidentemente vitoriosos e derrotados. Os primeiros desenvolvem a segregação voluntária e os segundos, a involuntária. Na verdade, não há dois tipos de segregação, mas um só. A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor (Villaça, 1998, p. 148).

Já Vignoli (2001) aborda a questão da segregação destacando a existência de dois tipos principais: a sociológica e a geográfica. A segregação sociológica refere-se à “...ausência de interação entre grupos sociais distintos”, enquanto a geográfica diz respeito à “...desigualdade na distribuição dos grupos sociais no espaço físico”. A partir dessa perspectiva, é possível entender que ambas as formas de segregação podem ocorrer de maneira simultânea ou separada. Por exemplo, uma área urbana heterogênea, composta por diferentes grupos sociais, pode não apresentar segregação espacial, mas ainda assim exibir baixos níveis de interação entre esses grupos, caracterizando uma segregação sociológica. Portanto, para a análise das alterações da composição urbana pela perspectiva da segregação é exigida a seleção de dois ou mais pontos relacionais, com o intuito de abarcar a característica da segregação que se pretende averiguar: o atributo dos grupos sociais considerados (rendimento, raça, gênero, sexualidade, nacionalidade) e a proximidade física da unidade territorial de referência.

Por outro lado, Préteceille (2006) discute e relativiza o próprio conceito de segregação como mecanismo de análise da distribuição e da acessibilidade equitativa dos benefícios da urbanidade aos diferentes segmentos sociais. O autor, ao adotar a concepção clássica de que a segregação espacial é impulsionada pelo amplo – e em alguns casos irrestrito – poder de escolha das elites em relação à localização no espaço urbano, e que essa liberdade de escolha varia conforme a riqueza pessoal, também ressalta que os efeitos da segregação, ou seja, “...sua significação em termos das desigualdades urbanas, analisadas principalmente pela acessibilidade residencial aos equipamentos e serviços urbanos” (Préteceille, 2006), são complexos de serem analisados e não se ajustam mais ao modelo tradicional de centro-periferia. Na mesma linha, Sposito (2013) persegue o esforço de ampliar e refinar o conceito de segregação introduzido pela Escola de Chicago na segunda metade do século XIX e destacar que, antes de tudo, é preciso adjetivá-la (social, espacial, socioespacial, urbana, étnica, residencial) e frisar que a segregação é um dispositivo sociológico atrelado à ocupação do território, onde há uma “...separação espacial radical [que] implica rompimento, sempre relativo, entre a parte segregada e o

conjunto do espaço urbano...” (Sposito, 2013, p. 65). A autora atenta para a importância de não identificar o fenômeno da segregação como algo natural, mas sim, engendrado por sujeitos sociais em determinado tempo histórico e sob circunstâncias sociopolíticas específicas, logo:

[...]para compreender o processo de segregação socioespacial é preciso sempre perguntar quem segrega para realizar seus interesses; quem possibilita ou a favorece, com normas e ações que a legalizam ou a legitimam; quem a reconhece, porque a confirma ou parece ser indiferente a ela; quem a sente, porque cotidianamente vive essa condição; quem contra ela se posiciona, lutando ou oferecendo instrumentos para sua superação; quem sequer supõe que ela possa ser superada e, desse modo, também é parte do movimento de sua reafirmação (Sposito, 2013, p. 67).

Este artigo abordará o fenômeno da segregação sob duas óticas que se superpõem: a urbano-espacial, analisando seus impactos no tecido urbano de Campos dos Goytacazes, e a social, examinando suas implicações na apropriação do solo urbano para a criação de espaços privados excludentes. Isso será feito por meio da análise da expansão de polígonos isolados habitacionais horizontais de segmentos de maior renda, localizados nas áreas contíguas ao perímetro urbano da cidade.

2.1 Espaços fechados residenciais horizontais

A inquietação que leva estudiosos a voltarem sua atenção ao fenômeno da proliferação dos espaços fechados residenciais horizontais nas mais variadas cidades pelo mundo se deve à uma causa principal: a desconfiança de que eles manifestam uma transformação muito mais profunda na sociedade, do que meramente uma nova possibilidade de habitar na cidade (Blakely, Snyder, 1997). A construção significativa dos espaços fechados residenciais horizontais começou no início dos anos 1980 e se espalhou pelos Estados Unidos na década de 1990 (Blakely, Snyder, 1997). Esses espaços foram inicialmente chamados de *gated communities*, ou comunidades cercadas. Naquele período, as cidades americanas experimentaram um crescimento acelerado e uma intensa aglomeração populacional, enquanto a sociedade passava por rápidas e profundas transformações sociais. A insegurança social foi respondida por um desejo desmedido e contraditório de controle.

Em sua forma original, a *gated community* surge nos EUA como uma área residencial com acesso restrito, em que normalmente os espaços públicos são privatizados. São empreendimentos vigiados, com todo seu perímetro cercado por muros ou grades para que não-residentes não acessem. Seus muros não permitem o acesso apenas a um saguão de distribuição como num edifício residencial vertical, eles permitem acessar ruas, passeios, praças, calçadas, lagos, praias, trilhas, enfim, espaços públicos de convivência que poderiam ser compartilhados por todos os cidadãos. São mais comuns em grandes áreas para que seja possível dividir entre mais pessoas o custo de construção, fechamento e vigilância. Elas podem ser encontradas em novas áreas ou podem estar em áreas antigas que foram reformadas e cercadas. Podem estar dentro da cidade ou nos subúrbios, em bairros pobres ou ricos. Há acessos separados para visitantes e moradores e todo acesso é controlado por sistemas de identificação e câmeras de vigilância. (Blakely, Snyder, 1997, p. 2)

A tendência de morar em espaços isolados e privativos foi rapidamente adotada pelas classes média e alta dos países latino-americanos, influenciadas tanto pela narrativa dominante dos EUA quanto pela dependência econômica. Segundo Borsdorf (2002), na década de 1920 surgem na Venezuela os *barrios cerrados*, enquanto nos arredores de Buenos Aires, na Argentina, aparecem os *countries*, inicialmente como residências de veraneio para escapar da cidade, mas que logo se tornam moradias permanentes e protegidas. No Chile, devido à repressiva ditadura militar, surgem em Santiago as *comunidades* como uma alternativa de moradia segura e controlada, frequentada por famílias de esquerda e opositoras ao governo de extrema direita, então no poder.

No Brasil, o percurso mais relevante que os estudos sobre o fenômeno dos espaços fechados residenciais horizontais irá traçar é a sua direta conexão com o aumento significativo dos níveis de periculosidade e o crescimento da violência nas grandes cidades. Segundo Caldeira (2011), as recentes transformações nas dinâmicas sociais, impulsionadas por revoluções tecnológicas, reestruturação do mundo do trabalho, exaustão de um modelo baseado em nacionalismo, e postulados neoliberais como privatização, individualismo e ineficiência do poder público reconfiguram o modo das classes dominantes permearem o espaço urbano e se auto segregarem (2011). As classes privilegiadas, ou seja, aquelas que podem selecionar para si e seus semelhantes os melhores sítios no território – ou também elas próprias produzirem o sítio no território que fomentem seu ideal de ocupação e circulação no espaço – são também constrangidas a reelaborar tipologias urbanas e arquitetônicas que sejam adequadas às mudanças sociais,

assim: “Os enclaves fortificados que estão transformando cidades contemporâneas como São Paulo exemplificam a emergência de um novo padrão de organização das diferenças sociais no espaço urbano” (Caldeira, 2011, p. 11). O termo "enclave" deriva da geografia política e refere-se a um território cujas fronteiras estão completamente inseridas dentro de outro território. Por sua vez, o adjetivo "fortificado" destaca a principal característica dos espaços isolados nas cidades brasileiras: sua intenção clara de garantir proteção, controle e vigilância.

Caldeira (2011) intitula sua obra enfatizando o deslocamento em curso do modo de morar na cidade, caracterizado pelo levantamento de barreiras físicas oponentes (torre, muro alto, guarita, portão duplo, fio de arame farpado, cerca elétrica) que comunicam muito explicitamente que o espaço a ser valorizado é o interno. O interior dos grandes polígonos residenciais é, ao mesmo tempo, a possibilidade de agrupamento entre os semelhantes e a proteção em relação aos dissemelhantes. O interior é o espaço privado e exclusivo que, portanto, merece ser bem projetado, cuidado, administrado, mantido. Em contrapartida, o exterior, onde os grandes polígonos são encaixados, é o espaço público que assume, simbolicamente, não mais o espaço da atratividade, da ebulição e das potencialidades de encontros, mas sim o espaço do medo e da hostilidade. Sposito (2013) descreve o mesmo fenômeno do aumento considerável de espaços fechados residenciais horizontais no tecido urbano não só das metrópoles brasileiras, mas também das cidades médias – seu estudo contempla as cidades do interior paulista de Marília, Presidente Prudente e São Carlos – justificado pelo aumento da criminalidade e pela insegurança urbana.

As duas pesquisadoras concordam que, apesar da democratização do país e do fim da ditadura militar, não houve integração entre os diversos grupos sociais. O que ocorreu foi uma reorganização no uso do espaço urbano, no qual a elite se afastou das áreas centrais, agora em processo de decadência, e se dirigiu para regiões antes periféricas e suburbanas, que oferecem glebas passíveis de serem parceladas em espaços fechados e segregados. O movimento que à primeira vista poderia sugerir uma proximidade física e, portanto, também proximidade social e compartilhamento de espaços, na verdade, revela uma cisão ainda mais brutal. Os empreendimentos imobiliários irão desenvolver e implantar mecanismos e elementos arquitetônicos cada vez mais evidentes de distinção. A justaposição no tecido urbano da habitação da elite e da habitação do pobre vai exigir que símbolos arquitetônicos de distinção social sejam cada vez mais ostensivos e cada vez mais incorporados à tipologia do condomínio fechado.

No contexto da análise morfológica urbana que desenvolvemos, compreendemos os espaços fechados residenciais horizontais nas cidades como grandes áreas introduzidas no território, justapostas ao tecido urbano pré-existente, que evidenciam um conflito entre o espaço público e o privado, entre uma cidade mais inclusiva e uma cidade mais individualista, entre áreas de uso coletivo e aquelas de uso restrito. O aumento considerável dessas peças urbanas aponta para o núcleo da crise urbana atual: a crise do espaço público, que é o local de encontro, de interação e de troca, e que representa o propósito original da cidade.

Conscientes das contradições e contendas legais em torno da transformação da terra rural em terra urbana, e que envolve a efetivação do parcelamento do solo em condomínios fechados, partimos da nomenclatura ‘espaços fechados residenciais horizontais’, definida por Sposito e Goes (2013). Contudo, para nossa pesquisa, ainda mais importante do que a condição legal dos empreendimentos, é a realidade de sua existência no território e de sua força como impulsionador do espraçamento urbano. Buscando evidenciar a análise da forma urbana por meio do processo de configuração da cidade, identificamos a necessidade de reforçar a potência da forma desses empreendimentos na conformação de padrões morfológicos do tecido urbano. Destarte, empregamos ao longo deste artigo o termo ‘polígonos isolados habitacionais horizontais’ – Polihh’s – para identificar e qualificar os espaços fechados residenciais horizontais, como proposto por Gomes (2024).

3 METODOLOGIA

A abordagem metodológica apoia-se em estudos sobre a morfologia urbana da cidade contemporânea (PANERAI, 2006; SOLÀ-MORALES, 1997; PONT e HAUPT, 2010; REIS FILHO, 2006), onde se buscam explorar ferramentas de análise urbanística que permitam pensar a aglomeração em sua totalidade, identificar suas partes e descrever suas formas. Adotaremos abordagem multiescalar e multivariada quali-quantitativa, para analisar as categorias articuladas do fenômeno da produção imobiliária dos Polihh’s e sua relação com a intensificação de um processo de expansão urbana espraçado no território.

O percurso metodológico proposto fundamenta-se no levantamento empreendido na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, onde foram encontrados 42 (quarenta e

dois) Polihh's com licença de aprovação de construção (GOMES, 2024). A partir daí, as análises são desenvolvidas em duas escalas: a local e a territorial, ou do tecido urbano e da área da conurbação (Reis Filho, 2006, p.44).

3.1 Escala territorial

Na escala territorial, as análises são realizadas a partir de três categorias – uso, frequência e formato (Quadro 1). A categoria ‘uso’ é abordada por meio do escrutínio das legislações federais e municipais, que versam sobre o parcelamento do solo urbano e sua aplicabilidade a processos de aprovação de Polihh's em Campos dos Goytacazes, RJ.

A categoria ‘frequência’ é analisada por meio da identificação da localização e do agrupamento dos Polihh's em setores da urbanização e pela aferição das distâncias entre os Polihh's e a área central da cidade. A categoria ‘formato’ busca demonstrar como as características formais dos Polihh's, especificamente a superfície e a feição geométrica, foram alteradas ao longo do tempo, o que transformou sua relação com o tecido urbano circundante. Partimos da área mínima de cinco mil metros quadrados (5.000m²) de gleba, pois esta é a metragem inicial, do ponto de vista jurídico, para considerar um projeto de parcelamento do solo como um loteamento ou um condomínio de casas unifamiliares, de acordo com a legislação da cidade. Assim, foram definidos seis (6) portes de Polihh's, considerando as variações de área encontradas no levantamento das fontes primárias: PP (5.000 a 20.000m²), P (20.000 a 50.000m²), M (50.000 a 100.000m²), G (100.000 a 200.000m²), GG (200.000 a 400.000m²) e GGG (maior do que 400.000m²).

Quadro 1 – Síntese das categorias de análise e atributos da Escala Territorial

		Uso	Frequência	Formato
Escala Territorial	Descrição	Análise das Legislações Federais e Municipais sobre o parcelamento do solo urbano	Identificação da localização na urbanização	Análise das características de formato
	Atributo / indicador	Lei Fed. N°6.766 /1979 (parcelamento solo); Lei Fed. N°4.591/1964 (propriedade condominial)	Agrupamento por quadrantes da urbanização (NO, SO, NE, SE); Distância da área central (km)	Superfície (PP, P,M, G, GG, GGG); Feição geométrica (até 4 segmentos de reta; mais de 4 segmentos de reta; combinação de segmentos de reta e arcos)

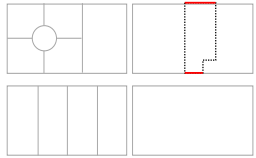
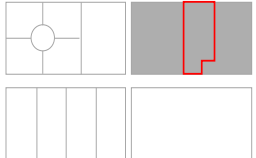
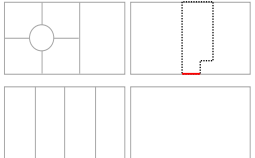
Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

3.2 Escala local

Na escala local buscamos compreender como a introdução de Polihh's altera a trama dos elementos principais do tecido urbano pré-existente (vias, quadras e edificações), seja pela continuidade ou pelo rompimento.

No que diz respeito ao contato da fronteira dos Polihh's – obrigatoriamente murado, cercado ou gradeado - com as vias de circulação externa propusemos um indicador de contato que se expressa por meio de uma taxa de contato de seu perímetro total com as vias de circulação do entorno. Para a análise da implantação e conformação de quadras propusemos uma taxa de ocupação da área da gleba do Polihh's, na quadra em que está inserido. Por fim, para a análise das edificações propusemos uma taxa de contato da frente urbana do empreendimento, considerada a fachada onde está localizada a guarita de acesso de veículos e pedestres ao interior do Polihh's, com o espaço público (Quadro 2).

Quadro 2 – Síntese das categorias de análise e atributos da Escala Local

		Contato das Vias	Parcelamento Quadras	Frente urbana
Escala Local	Descrição	Porcentagem de contato da fronteira dos Polihh's – murado, cercado ou gradeado - com as vias externas de circulação	Porcentagem da ocupação da área da gleba do Polihh's na quadra em que está inserido	Porcentagem de contato da fachada principal do empreendimento, guarita de acesso de veículos e pedestres ao interior do Polihh's, com o espaço público
	Atributo / indicador	Taxa de contato $tx\ C = P(c) / P(t)$ txC= taxa de contato do perímetro; P(c)= perímetro em contato com vias; P(p)= perímetro total do polihh	Taxa de Ocupação $tx\ O = A(p) / A(q)$ txO= taxa de ocupação; A(p)= área polihh; A(q)= área quadra	Taxa de Frente Urbana $tx\ FU = P(p) / F(p)$ txFU= taxa de frente urbana; P(p)= perímetro total do polihh F(p)= fachada principal do polihh
	Diagrama	 P(c) ————— P(p)	 A(p) ————— A(q) ■■■■■	 P(p) F(p) —————

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

4 ESCALA TERRITORIAL

4.1 Uso: parcelamento do solo e enquadramento legal dos Polihh's

A legislação concernente à legalização de empreendimentos imobiliários do tipo condomínio fechado horizontal é atravessada por contradições. As leis federais de parcelamento do solo (Lei Nº 6.766 de 1979) e propriedade condominial (Lei Nº 4.591 de 1964) norteiam os processos de divisão de grandes glebas, no entanto, a Constituição Brasileira de 1988 estipula que o ordenamento, o planejamento e o desenvolvimento urbano das cidades são responsabilidades dos municípios, direcionadas pelos Planos Diretores, obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes.

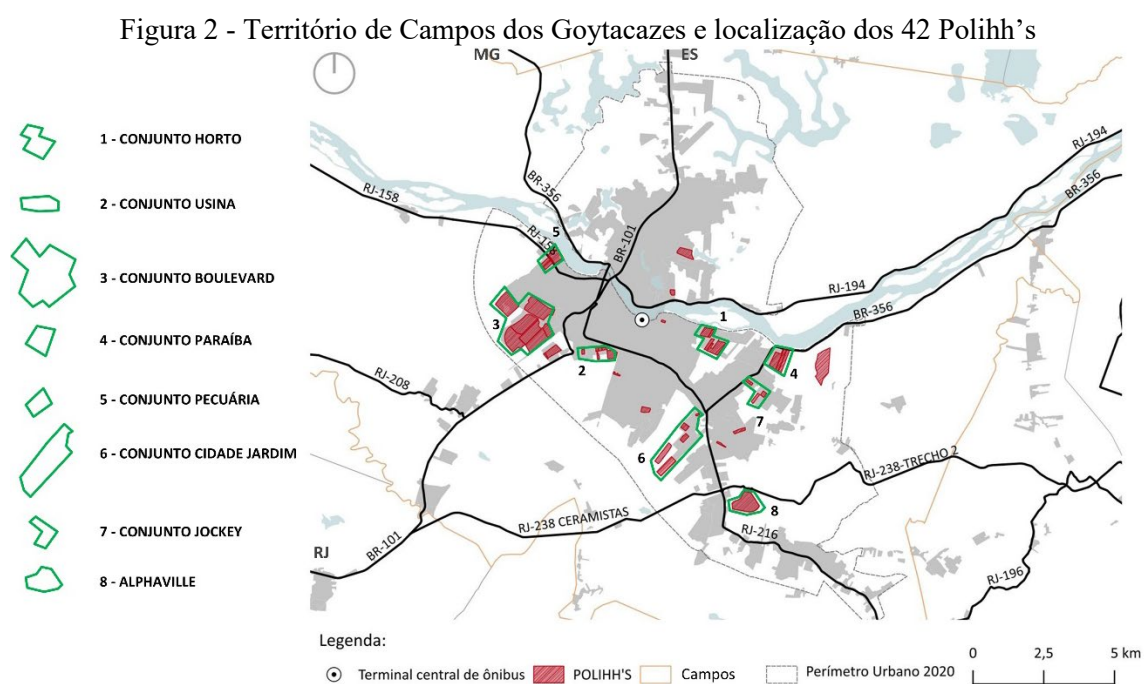
Em uma cidade média, como Campos dos Goytacazes, as relações ilícitas entre o poder público e os agentes privados incorporadores ficam ainda mais evidentes, propiciando distorções e corrupções no trâmite regulatório. Diversos empreendimentos foram aprovados ignorando exigências legais, resultando em prejuízos aos cofres públicos, como a redução da arrecadação de IPTU, e comprometendo os espaços urbanos públicos, ao privatizar áreas que deveriam ser destinadas à municipalidade como compensação pelo parcelamento do solo.

Encontramos três principais desvios nos processos de aprovação desses empreendimentos. O primeiro deles diz respeito aos empreendimentos que foram aprovados como loteamentos e posteriormente murados, bloqueando à população o livre acesso às vias de circulação e às áreas verdes e de lazer. Dos quarenta e dois Polihh's catalogados, quatro deles foram aprovados como loteamento, são eles: Bosque das Acácias, Green Peace, Village Goytacazes e Riviera Ville. No segundo caso, trinta e um empreendimentos não cumpriram a medida compensatória da Lei municipal de Nº 7.975/2008, que determina que 5% da área da gleba parcelada para construção de condomínios urbanísticos com área superior a 10.000m² deve ser doada à municipalidade para implantação de equipamentos comunitários fora do condomínio. Essa mesma lei municipal, estipula uma terceira possibilidade de parcelamento do solo para além do desmembramento e do loteamento, previsto na lei federal Nº 6.766 de 1979, o 'condomínio urbanístico integrado à edificação'. Essa modalidade de parcelamento exige que a área da gleba esteja entre 5.000 e 40.000 m² e que a construção das edificações seja concomitante à construção do próprio condomínio. No entanto, constatamos que 18 empreendimentos foram aprovados nesta categoria, sem atender a esses requisitos.

Portanto, entre os 42 Polihh's aprovados pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente, desde o primeiro empreendimento deste tipo, em 1981, até o ano de 2022, aproximadamente 98.675,53m² de área que deveria ser de acesso e usufruto de todos foi apropriada para uso privado. Esse panorama sobre o desvirtuamento da legislação revela a dificuldade de desenvolver na cidade um modo de configurar o tecido urbano que seja mais rigoroso e voltado ao planejamento de espaços que equilibrem a vida pública com a vida privada, tanto no âmbito sociopolítico quanto no âmbito físico-espacial.

4.2 Frequência: identificação e localização dos Polihh's na urbanização

Em virtude da proliferação dos Polihh's nas bordas do tecido urbano, nota-se que há uma tendência de justaposição dessas peças urbanas, conformando bolsões de condomínios frequentemente conectados às vias de circulação expressas, como rodovias e vias arteriais (Figura 2).



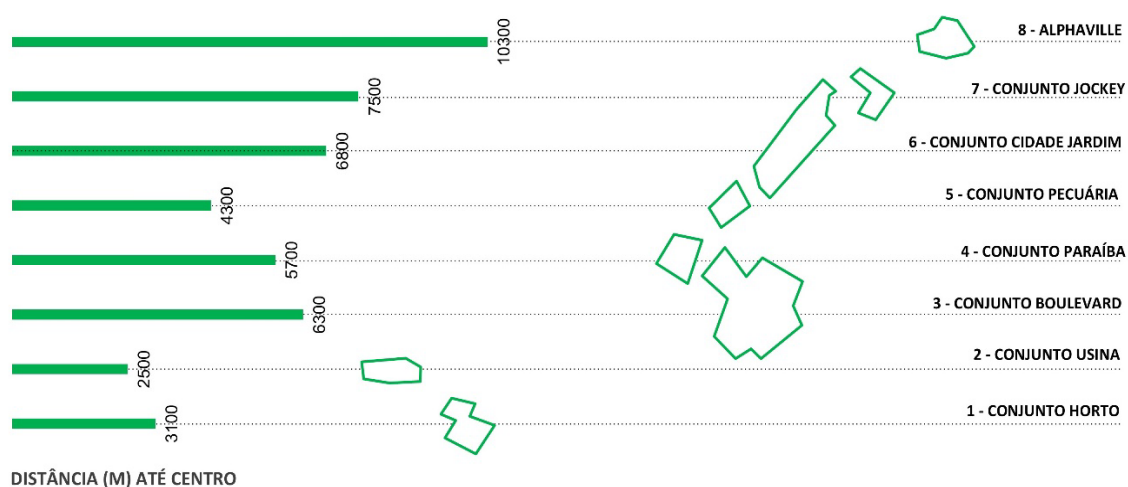
Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

Os conjuntos de condomínios destacados na cor verde (Horto, Usina, Boulevard, Paraíba, Pecuária, Cidade Jardim e Jockey), localizados nos quadrantes sudoeste e sudeste, correspondem à união de empreendimentos que, além de não se distanciarem

mais do que 500m entre si no tecido urbano, compartilham características formais semelhantes como o tamanho da gleba, o formato da gleba, os tamanhos dos lotes internos, o segmento social dos seus habitantes, o projeto arquitetônico e o modelo de incorporação que os gerou. O condomínio Alphaville Campos entra na análise espacial como conjunto, mesmo sendo único, pois tornou-se uma marca tão reconhecida na urbanização de cidades brasileiras, que merece o destaque como um dispositivo em si do crescimento urbano.

O processo de conformação de agrupamentos de Polihh's acontece pela oferta desse solo de menor valor nas bordas da urbanização e por uma legislação de zoneamento do solo urbano que ratifica a construção de vários condomínios um seguido do outro. Por essa razão, os Polihh's surgem no limite da urbanização, nas periferias destituídas de equipamentos urbanos públicos. Nas periferias não ocupadas ou habitadas usualmente pelas parcelas mais pobres da população, que sempre foram o elo mais frágil na dinâmica de expansão urbana, ocorre um processo segregador de mão dupla, conforme o segmento social ao qual se pertence. Por um lado, de autosegregação dos segmentos de alta renda e, por outro, da segregação imposta aos segmentos de baixa renda. A instalação dos Polihh's nos limites ao sul do núcleo urbano central estabelece sua fácil conexão às vias arteriais e/ou rodovias mais próximas, conforme aferidas as distâncias entre os conjuntos e a Zona Comercial Principal da cidade, que não ultrapassam dez quilômetros (Gráfico 1). Tendo a mobilidade individual garantida pela rede rodoviária, ainda pouco congestionada, esse trajeto pode ser facilmente realizado em até vinte minutos, o que permite uma ótima gestão de tempo aos moradores dos Polihh's.

Gráfico 1 – Gráfico com distância entre os conjuntos de Polihh's e o centro da cidade

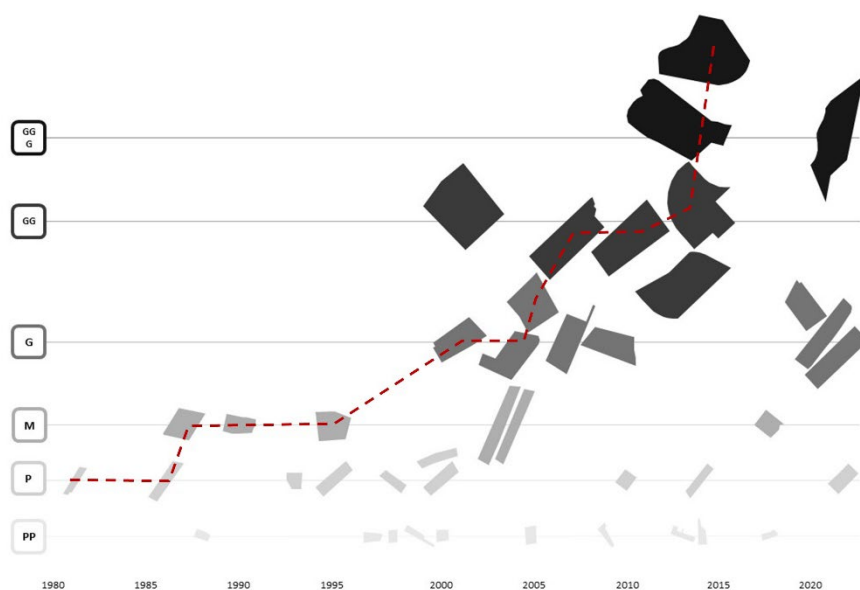


Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

4.3 Formato: área e agenciamento com tecido urbano lindeiro

Com o formato busca-se compreender as transformações ocorridas nos Polihh's no que diz respeito à sua superfície (m^2) e à sua feição geométrica desde o seu surgimento na cidade de Campos, a partir de 1980 (Figura 3). Observamos que os condomínios têm sofrido mutações em suas características morfológicas, que os tornam cada vez mais alheios à estrutura urbana consolidada. Nota-se que os anos 2000 marcam a construção de condomínios com áreas de gleba entre 100.000 e 200.00 m^2 (G). A dimensão desses condomínios já é por si só um entrave para a conformação de espaços urbanos mais permeáveis, diversos e acessíveis, pois anulam qualquer chance de conexão e interação com o espaço público circundante. A interface com a rua – marcada por elementos arquitetônicos como muros, cercas e grades – constitui uma longa barreira na cidade, representando de forma clara e inquestionável a segregação.

Figura 3 – Gráfico de evolução de feição geométrica e superfície dos Polihh's



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

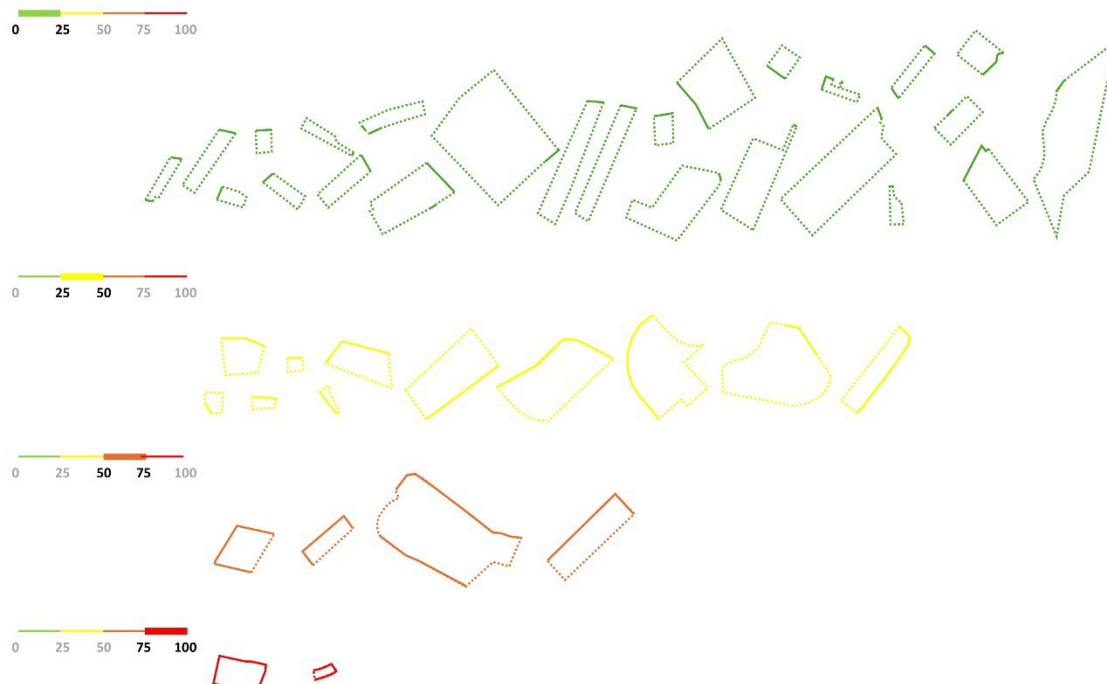
Localizados em áreas limítrofes do núcleo central da urbanização, que está circundado por rodovias, os Polihh's estão desvinculados da malha urbana consolidada. Dessa forma, eles assumem uma autonomia formal, incorporando sinuosidades e investindo em símbolos de luxo e exclusividades nas suas dependências como mecanismo de atração aos segmentos de alta renda.

5 ESCALA LOCAL

5.1 Vias e contato com os Polihh's

A taxa de contato do perímetro total dos Polihh's com as vias de circulação do entorno, propõe analisar de que forma as fronteiras desses empreendimentos influenciam as características dos espaços públicos circundantes (Figura 4).

Figura 4 – Gráfico com indicador de taxa de contato dos Polihh's



Fonte: Autores, 2025.

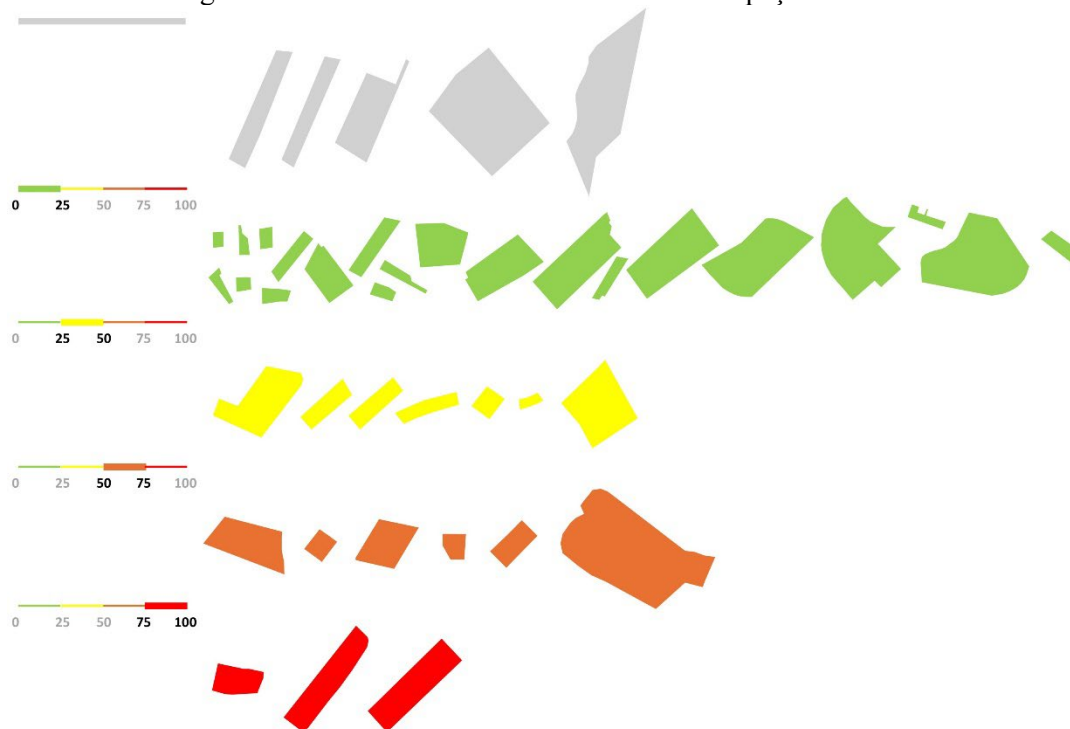
À medida que os polígonos residenciais assumem proporções gigantescas, a sua extensão de fronteira (muros, grades, cercas) entre espaço privado e espaço público acompanha a mesma grandeza, onde as vias de circulação circundantes se tornam exclusivamente faixa de rolagem para automóveis particulares, indiferentes à ideia da criação de espaços de convivência, de diversidade de atividades e usos e de pessoas. Ao contrário do proclamado por Panerai (2006), as ruas que confrontam com o perímetro dos Polihh's se restringem, cada vez mais, a uma única funcionalidade: via de circulação de transporte rodoviário. O indicador de taxa de contato entre o perímetro total do Polihh's e as vias de circulação do entorno contribuiu para identificarmos que aproximadamente 85% deles tem ao menos a metade do seu perímetro fechado para o entorno. Ou seja, os Polihh's guardam pouca ou nenhuma possibilidade de adequação à um conjunto urbano mais equânime, que garanta permeabilidade, acessibilidade e diversidade de usos.

5.2 Ocupação das quadras e parcelamento

A taxa de ocupação dos Polihh's na área de gleba objetiva constatar os agrupamentos dos polígonos e os tamanhos das quadras dos novos tecidos urbanos em formação. Classificamos os Polihh's com a cor 'verde' aqueles que possuem taxas de ocupação de até 25% da gleba, e com a cor "vermelha" aqueles que são efetivamente a própria quadra (Figura 5). Nos condomínios indicados em 'cinza' não foi possível determinar a área da quadra em que estão inseridos, impossibilitando a comparação com a sua própria área de gleba, em virtude de ainda estarem adjacentes a terras outrora rurais. A notação por cor, do verde ao vermelho, busca arrazoar que aquele polígono que já é em si uma quadra tem piores condições de estabelecer relações com os tecidos adjacentes, independentemente da sua área.

É oportuno destacar que a maioria dos Polihh's que compõem o Conjunto Boulevard e todos os empreendimentos que compõem o Conjunto Usina foram classificados como 'verde' porque se encontram em quadras de grandes dimensões. No primeiro caso, a quadra conformada pelo conjunto de condomínios possui 1.953.565,54m² e no segundo caso, a quadra conformada pelos condomínios e com terras que ainda sofrerão parcelamento possui 843.105,49m².

Figura 5 – Gráfico com indicador de taxa de ocupação dos Polihh's.



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

A ausência de parâmetros para definir a área da quadra onde estão localizados esses Polihh's não é, por si só, um aspecto positivo ou negativo na análise da configuração do tecido urbano. Entretanto, indica-se que um tecido urbano composto por quadras excessivamente grandes reduz a permeabilidade, restringindo as possibilidades de que as ruas se tornem espaços com diversidade de usos e atrativos ao convívio, havendo o risco de a região se transformar em um conglomerado de condomínios de luxo segregados, conformando essas enormes quadras citadas.

5.3 Frente Urbana

O objetivo desta categoria é analisar se a extensão da frente urbana dos Polihh's se desvincula das fachadas e frentes de lotes vizinhos. Compreendemos que a existência frequente de usos e atividades variados ao longo das ruas (fachadas ativas) é capaz de promover fluxo contínuo de pessoas e diversidade no espaço público. No gráfico (Figura 6) apresentamos a taxa de frente urbana dos Polihh's com o espaço público, onde a notação na cor “verde” indica frentes urbanas que seguem o ritmo dos lotes vizinhos, enquanto as indicadas na cor “vermelha” rompem essa relação escalar.

Figura 6 – Gráfico com indicador de taxa de frente urbana dos Polihh's



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2025.

Alguns condomínios extensos puderam ser indicados como ‘verdes’ ao terem seus projetos arquitetônicos com cercamentos abertos à cidade, ou com a implementação de outras edificações, majoritariamente de uso comercial. Nesses casos, a frente (fachada) do empreendimento é composta apenas por guarita de acesso. Da mesma forma, condomínios de pequeno porte, geralmente, possuem a testada de acesso de tamanho similar aos lotes do seu entorno. O aspecto central a ser destacado em relação a esta categoria é que a fachada principal estreita atua como um recurso para que o Polihh’s se integre ao grão do tecido urbano já consolidado. Fachadas principais de condomínios fechados, semelhantes às frentes de lotes do tecido urbano adjacente, contribuem para a preservação do ritmo do conjunto construído. Os Polihh’s que se aproximam da classificação ‘vermelha’ possuem a frente urbana do condomínio composta por guaritas de acesso e fechamentos com muros e grades. Verificamos casos de condomínios que chegam a ter uma frente urbana de 724m, como o Dahma I, e 808m, como o Cidade Jardim Resort. Essa característica pode se agravar ainda mais, quando cruzamos os indicadores da escala local com as análises de atributos da escala territorial e percebemos que a justaposição de Polihh’s em determinado território pode criar frente urbanas muradas ainda mais extensas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mudança da habitação dos segmentos sociais de alta renda está intimamente ligada a um processo de autosegregação socioespacial. Para residir na margem da urbanização – áreas urbanas historicamente associadas aos pobres devido à falta de infraestrutura e qualidades – é essencial que o modelo habitacional oferecido evidencie a distinção social entre os grupos. Para que esse movimento intraurbano se concretize, é necessário criar e aprimorar um produto imobiliário que convença-os a se deslocarem do centro para a borda: esse produto é o condomínio residencial horizontal.

Constatamos que os Polihh’s conformam uma nova trama de tecido urbano na cidade, associando quadras de áreas de grandes dimensões – como o Conjunto Boulevard, que ocupa uma única quadra de quase 2 milhões de metros quadrados – vias expressas exclusivas para circulação e grandes lotes. Sob a proteção da legislação de uso e ocupação do solo de Campos dos Goytacazes, o estoque de terras nas periferias do perímetro urbano tem sido subdividido para a construção, em sequência, de condomínios fechados, que

criam superpolígonos isolados, conectados por rodovias aos antigos tecidos consolidados. O seu conjunto conforma uma extensa porção monofuncional em baixa densidade e autossegregada no território, ocupada por segmentos sociais de maior renda.

Na escala do tecido urbano, as análises dos indicadores sobre as vias, as quadras e as edificações indicam que a tipologia habitacional "condomínio residencial horizontal" está passando por um processo de mutação. Enquanto inicialmente essa forma de parcelamento poderia lembrar uma organização de vila, com frentes urbanas e servidões de acesso, hoje eles passam a ocupar extensas áreas, com médias de aproximadamente 450mil m². O arruamento interno não é apenas uma via de servidão aos lotes, mas um projeto urbanístico completo; o formato é diversificado e alheio ao tecido urbano; a área de lazer é um complexo de atividades e de sofisticação; a fachada principal é vista como um símbolo que transmite à cidade exclusividade, razão pela qual ganha maior imponência. A rua, espaço público de excelência, torna-se via de passagem de alta velocidade. A quadra, elemento que organiza o parcelamento em lotes, se dilui. A edificação, neste caso o próprio condomínio fechado, adquire autonomia na configuração do tecido urbano, expressando a segregação dos mais poderosos, que afirmam, por sua vez, o poder de se segregar.

Por fim, o principal diferencial do condomínio contemporâneo é sua rentabilidade e popularidade, o que faz com que ele subverta a relação tradicional entre edificação e cidade e legitime a histórica segregação socioespacial das nossas cidades. Com grande autonomia, o condomínio exige apenas uma grande área de terra e acesso a vias expressas, intensificando um modo segregado de habitar a cidade, que impulsiona o espraçamento urbano, independentemente da infraestrutura existente (Figura 7). Os Polihh's vêm se estabelecendo como um ideal de habitação, indiferente às distâncias dos atrativos da urbanização e à necessidade de convivência social nos espaços públicos, em grande parte propiciado pelo modelo rodoviarista sedimentado em nossa subjetividade social como dominante.

Figura 7 – Foto aérea de Campos dos Goytacazes.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. T. B. A.; IZAGA, F. G.; FORRAY, R. **Mobilidade urbana em perspectiva: novos olhares sobre as dinâmicas da cidade contemporânea**. In: Cadernos Metrópole, 26(60), 2024, ppp. 413–421. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6000> Acesso em: 18 fev. 2025
- BLAKELY, Edward J.; SNYDER, Mary Gail. **Fortress America: Gated Communities in the United States**. Washington D.C., USA. Brookings Institution Press, 1997.
- BORSODORF, Axel. Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: Tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas. In: BARAJAS, Luisa Felipe Cabrales **Latinoamérica: Países Abiertos, Ciudades Cerradas**. Guadalajara, Mexico. Editora Universidad de Guadalajara, 2002.
- BRASIL. **Lei Nº 4.591**, de 16 de Dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm Acesso em: 30 janeiro 2025
- BRASIL. **Lei Nº 6.766**, de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 30 janeiro 2025
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: **Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. 3ª edição. São Paulo, Sp. Editora 34, 2011.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Nº 7.975**, de 12 de Dezembro de 2007. Institui a lei de parcelamento do solo do município de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2007/798/7975/lei-ordinaria-n-7975-2007-institui-a-lei-de-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-campos-dos-goytacazes> Acesso em: 30 janeiro 2025

GOMES, Felipe Torres de Freitas. **POLIHH'S: Polígonos isolados habitacionais horizontais e segregação socioespacial em Campos dos Goytacazes**. 246 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de pós-graduação em urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiDsKzh5c2LAXUyr5UCHaIXChkQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ibge.gov.br%2Festatisticas%2Fsociais%2Ftrabalho%2F22827-censo-demografico-2022.html&usg=AOvVaw3kEdBcFYErehFdoPxLytLX&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 2006.

PONT, M.B.; HAUPT, P. **Spacematrix: Space, density and urban form**. Rotterdam. Nai Publishers, 2010. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg17zx5c2LAXUNrZUCHZ1FMvgQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fjournal.urbanform.org%2Findex.php%2Fjum%2Farticle%2Fdownload%2F4899%2F3888%2F12806&usg=AOvVaw34XrperWwcSlqYMQ6WCL1B&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

PRÉTECEILLE, E. "A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas", **Caderno CRH**, v. 16, n. 38, 31 ago. 2006. DOI: 10.9771/ccrh.v16i38.18614. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18614> Acesso em: 29 abr. 2023

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwirrqIS5s2LAXUyppUCHZBAFmgQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frep ositorio.usp.br%2Fitem%2F001706816&usg=AOvVaw1NuRG0gY6s43kUBfqkRzJo&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos Cortiços aos condomínios fechados**. Rio de Janeiro, Brazil, Civilização Brasileira, 1996. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjS76qi5s2LAXXappUCHXiSOZIQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.observatoriodasmetrolopes.net.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F07%2FLivro->

Dos-Corti%25C3%25A7os-aos-Condom%25C3%25ADnos-Fechados_2edicao.pdf&usg=AOvVaw0475fjt178SyEYZAlhYItN&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

SOLÀ MORALES, Manuel de. **Las formas de crecimiento urbano**. 1ª edição. Barcelona, Espanha. Edicions de la Universitat Politecnica de Catalunya, 1997. Disponível em:

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj8mtWx5s2LAXrp5UCHT_ICsQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fsites.usp.br%2Fprojeto4_iauusp%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F613%2F2020%2F06%2FSOL%25C3%2580-MORALES-Manuel-de-Las-formas-de-crecimiento-urbano-Barcelona-Edicions-UPC-1997-compressed.pdf&usg=AOvVaw3V-b5SaJEsBg-hsX2Xgxjj&opi=89978449
Acesso em: 18 fev. 2025

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GOES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial**. São Paulo, Sp. Editora UNESP, 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Políticas de Transporte no Brasil - A construção da mobilidade excludente**. São Paulo, 2013.

VIGNOLI, J. R. **Segregación residencial socioeconómica: qué es?, cómo se mide?, qué está pasando?, importa?** Santiago de Chile, CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, 2001. (Serie Población y desarrollo, 16). Disponível em:
http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiQu_bF5s2LAXUyqJUCHcBrNu8QFnoECBcQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.cepal.org%2Fes%2Fpublicaciones%2F7149-segregacion-residencial-socioeconomica-que-es-como-se-mide-que-esta-pasando&usg=AOvVaw0Ux_7AYi4H2_X4PTxGLntT&opi=89978449
Acesso em: 18 fev. 2025

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, SP, Studio Nobel, 1998.

ZANOTTO, Juliana Miranda. **The Making of Global Suburbs: Globalization, Neoliberalism, and Planning Practices**. Dissertation – Doctor of Philosophy, University of California, Irvine, 2016. Disponível em:
https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj_r8Lc5s2LAXVKqZUCHaUzBaQQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fescholarship.org%2Fcontent%2Fqt6bp439m0%2Fqt6bp439m0.pdf&usg=AOvVaw2F6r2r7LXbEuvRSM6gZqXC&opi=89978449
Acesso em: 18 fev. 2025

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A DEFESA DO RIO DE JANEIRO: FINANCIAMENTO E GOVERNO NO SÉCULO XVIII*

THE DEFENSE OF RIO DE JANEIRO: FINANCING AND GOVERNMENT IN THE 18TH CENTURY

Luiza Silva

 <https://orcid.org/0000-0003-2057-3431>

Correspondência: lujonascimento@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89461

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

A proposta do presente artigo é discutir a história da defesa da cidade do Rio de Janeiro do século XVIII. A partir da articulação entre o poder local e o Reino português perceber os termos do investimento financeiro. A ideia é compreender as seguintes questões: qual era o custo da defesa? Quem pagava a conta? Assim, perscrutar a relação entre as despesas para a defesa e o governo da cidade. Através de importante documentação que engloba tanto os aspectos mais gerais quanto aqueles mais específicos acerca da dinâmica governativa para o tema da defesa, foi possível identificar personagens silenciadas, redes de poder e de sociabilidade, bem como temas correlatos com a prática defensiva que apontam para a minúcia, para o cotidiano das relações sociais. O que traz para o debate da administração portuguesa do Ultramar interessantes elementos para a compreensão de suas matizes.

Palavras-chave: defesa; Rio de Janeiro; despesas; governo.

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the history of the defense of the city of Rio de Janeiro in the 18th century. Based on the articulation between the local government and the Portuguese Kingdom, understand the terms of the financial investment. The idea is to understand the following questions: what was the cost of defense? Who paid the bill? Thus, examine the relationship between expenditures for defense and city government. Through important documentation that encompasses both the most general and the most specific aspects regarding the governance dynamics for the theme of defense, it was possible to identify silenced characters, networks of power and sociability, as well as themes related to defensive practice that point to the detail, to the daily life of social relations. This brings interesting elements to the debate on the Portuguese administration of Overseas for understanding its nuances.

Keywords: defense; Rio de Janeiro; expenses; government.

*Esta pesquisa foi financiada pela FAPERJ.

Agradecemos à FAPERJ pelo financiamento da pesquisa.

1 INTRODUÇÃO

O tema da defesa da cidade do Rio de Janeiro já foi explorado pela via da documentação Camarária ou através de questões concernentes ao urbanismo e à administração da Coroa portuguesa. Para esse artigo, a ideia foi identificar a natureza dos gastos reais e dos gastos simbólicos da prática defensiva com vistas a compreender a dinâmica de governo da cidade.

Os gastos reais são aqueles referentes à construção de fortes, fortalezas e fortificações, bem como todo o aporte necessário em ocasião de guerras – armas, munições, soldados, fardas, alimentação, a manutenção de todos esses elementos, e etc. Já os valores destinados às aulas, para o envio e sustento de engenheiros para a cidade, além dos subsídios para os alunos/soldados nas aulas e nas fortificações, são identificados por indiretos ou simbólicos. Tais gastos direcionados às demandas por defesa e para a manutenção da governabilidade da monarquia portuguesa eram de responsabilidade ora da Coroa, ora dos seus colonos que arcavam com o aparato defensivo em troca de mercês régias.

A documentação central aqui estudada consiste no que se convencionou chamar de "comunicação política" entre o Reino e o ultramar português. Ofícios, Pareceres, Cartas e demais discursos são cotejados com diferentes espécies de informações acerca das despesas com a defesa da cidade do Rio de Janeiro ao longo do século XVIII. As informações acerca das decisões políticas em torno dos custos com o aparato defensivo da Praça carioca não se resumem ao montante financeiro real, ou prático, mas os custos com o ensino e envio de engenheiros para o Ultramar também estão inseridos. Além disso, mapas de gastos, ou "Conta da Despesa" são fontes de profícuos desdobramentos. Exemplo disso é a série documental, parte do acervo do Arquivo Nacional, "Conta da Despesa, que se fizeram anualmente", referente às Fortalezas de Santa Cruz, São João da Barra, Praia Vermelha, Lage, Vilheganhon, Ilha das Cobras e São Sebastião, dentre outras, para o ano de 1790.¹

Assim, a ideia foi analisar a teoria e a prática política em torno da defesa da cidade do Rio de Janeiro por meio de dois conjuntos documentais. Um primeiro conjunto é composto pela comunicação política entre a Coroa e o Ultramar onde as decisões quanto aos recursos destinadas à defesa do Rio eram discutidas. O outro, formado pelas relações

¹Real Fazenda. Correspondência com Vice-Reis. Arquivo Nacional. BR RJANRIO D9.CAI.0.486.

de despesas efetivadas para aquele fim. Merece destaque o acervo do Arquivo Militar de Lisboa, coleção quase esquecida por alguns pesquisadores e que contém documentos fundamentais para a articulação da temática. Por exemplo, a "Relação da fábrica das armas da fortaleza da Conceição do Rio de Janeiro", para os anos de 1769 até 1779.² O documento é composto da relação das obras, munições e mais utensílios fabricados na casa da fábrica das armas da fortaleza da Conceição do Rio de Janeiro, no âmbito do governo do marquês do Lavradio e contém o número de peças e preços.

2 ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE

A perspectiva de que a cidade do Rio de Janeiro era o "centro gestor de questões essenciais do Império português na América" foi desenvolvida por Mônica da Silva Ribeiro – e por diferentes pesquisadores³. O Rio como a principal cidade da América portuguesa dentro do sistema mercantil imperial, por meio do comércio exterior volumoso (mineração e produção agrícola), era ponto de apoio à Colônia do Sacramento. O crescimento do comércio fica evidente quando se identificam as constantes reformas da Alfândega e o número de armazéns. Interessante que ao longo do século XVIII, até mesmo no final da centúria anterior, a dízima da Alfândega fora destinada para os gastos com a defesa da cidade.

Em sua análise, Ribeiro menciona que a dinâmica social, econômica e política do Rio de Janeiro ao longo do século XVIII sofreu importantes transformações, com mudanças na prática governativa. Essas transformações seriam em decorrência de um nova razão de Estado tanto para Reino como para o Ultramar. "A preocupação com uma maior racionalidade administrativa, com um melhor controle econômico e fiscal, e com o desenvolvimento literário e intelectual" (Ribeiro, 2021, p. 204). Nos interessa, portanto, perceber o quanto tal fato pode ser observado quando da análise das despesas com a defesa da cidade, bem como a partir das alterações com o governo do marquês de Pombal.

Outro ponto interessante na análise de Ribeiro é a noção de que, para além da descoberta de metais preciosos, ainda havia a necessidade da demarcação das fronteiras no Sul do território, o que corrobora a nossa preocupação com os debates em torno do

²Relação da fábrica das armas da fortaleza da Conceição do Rio de Janeiro (1769-1779). Arquivo Militar de Lisboa. PT/AHM/DIV/2/01/04/05.

³Cf. Antonio Carlos Jucá de Sampaio; João Fragoso; Maria Fernanda Bicalho, dentre outros.

sistema defensivo da região. "A posição da cidade também era privilegiada para a defesa da fronteira meridional, o que contribuía para tornar o Rio de Janeiro uma área ainda mais próspera e importante como centro militar" (Ribeiro, 2010, p. 173).

Sendo assim, a temática da defesa foi central na administração e no governo da cidade do Rio de Janeiro. A prática da governabilidade ou a governabilidade prática perpassou a estrutura e os elementos centrais das sociedades de Antigo Regime. Em meio aos estudos de Antonio Manuel Hespanha sobre o direito e sobre a prática da justiça, a aplicação das normas naquele período foi sendo mais bem compreendida. Em uma oposição entre a letra da lei e a prática cotidiana, ou de acordo com o contexto, nos termos de Laura de Mello e Souza⁴, os meandros da justiça passaram a ser esmiuçados de modo sistemático, e com um olhar mais dedito para os poderes locais.⁵

O exame dos gastos com a defesa corrobora as análises citadas ao trazer para o debate historiográfico vozes e decisões locais. Nessa chave interpretativa, o contexto que indica as demandas e as respostas do poder régio também enuncia uma dinâmica ainda mais efetiva da concessão de cargos e de mercês, ou seja, o pleno funcionamento da monarquia corporativa e dos seus vários poderes em equilíbrio devido à concessão de privilégios pelo rei. Essa "economia política de privilégios", ou "economia de mercês", merece destaque quando de um olhar para os custos da defesa da cidade do Rio na medida em que, as minúcias econômicas estão sob gerenciamento das trocas e das redes de poder político.

3 DESPESAS, CONSELHO ULTRAMARINO E TRAJETÓRIAS

Fundado em 1642, as funções do Conselho Ultramarino eram relativas à jurisdição e à administração sobre os recursos financeiros em território luso-americano. Em um primeiro momento, até 1671, o que era retirado de recursos seria de responsabilidade do Conselho da Fazenda. A importância do Conselho Ultramarino estava em receber as demandas e em defender o espaço de onde provinha rendimentos: as conquistas. No entanto, "a capacidade para realizar despesas com o dispositivo defensivo brasileiro cabia

⁴Em que pese as diferenças de perspectivas a respeito da centralidade do poder régio no governo português tanto no Reino quanto no Ultramar, os dois historiadores possuem convergências em suas conclusões acerca do papel da contingência, do local para as decisões políticas. Dentre as quais, destacam-se no presente artigo aquelas correspondentes à defesa em sua prática cotidiana.

⁵ As Câmaras e as Misericórdias, como pilares da monarquia portuguesa (BOXER, 1969).

ao Conselho [da Fazenda] que, no reino, absorvia ou deveria absorver os rendimentos fiscais decorrentes da exploração desse mesmo território" (Cruz, 2015, p. 160).

Miguel Dantas da Cruz identificou ainda que o aparato de guerra cabia ao reino, exceto a munição de boca, e havia uma indispensável intervenção de Lisboa. Pois as Câmaras poderiam sustentar as obras, mas solicitavam investimentos para as munições, pólvora e mantimentos. Até 1671 funcionava do seguinte modo: o monarca recebia o pedido do Conselho Ultramarino, que o encaminhava ao Conselho da Fazenda, que, por sua vez, enviava os recursos que havia recebido do próprio Ultramar, no caso, do Rio de Janeiro. Em relação às fardas para a Infantaria do Rio, os contratadores eram obrigados a oferecer. Já os recursos provenientes da caça das baleias deveriam ser integralmente empregados para o reforço da área militar da América portuguesa para que as conquistas pudessem financiar a sua própria defesa. E era possível vislumbrar "a existência de um fluxo financeiro mais preciso, em que as rendas ultramarinas chegadas à Lisboa aparecem vinculadas ao despacho de pólvora, munições, armas e outros petrechos militares" (Cruz, 2015, p. 164).

Ainda no século XVII, muito do recurso recebido no Rio de Janeiro para a prática defensiva era oriundo de suas próprias rendas. Mas isso não quer dizer que localmente a defesa não fosse também financiada, como observa-se no caso das obras, quando membros da elite local investiam, em troca de mercês, os seus recursos na proteção da cidade. Até mesmo os governadores, que por iniciativa própria, forneciam munições, pólvora, armas e mantimentos. Esse poder acumulado nas mãos dos governadores começa a preocupar a Coroa e também ao Conselho Ultramarino, que, por não ter tomado parte nas questões de guerra até 1671, não teria seus argumentos atendidos.

No século XVIII, esse modelo de "investimento local" fica ainda mais evidente quando do estudo da atuação da Fazenda Real (ou Real Fazenda) da cidade do Rio. Tais conclusões são potencializadas com o exame das minúcias. Isso porque o cotidiano da defesa, da necessidade de lenha, de farinha, de botões para as fardas, de um hospital militar, de uma moradia e o pagamento dos soldos de soldados, sargentos, coronéis – incluídos aqui na dinâmica da cidade –, para citar alguns exemplos, são gêneros e demandas custeados, por exemplo, pela Dízima da Alfândega, em meios aos procedimentos da Fazenda Real do Rio de Janeiro.

A relação entre o desenvolvimento da defesa e a Fazenda Real do Rio de Janeiro é um ponto importante. Os cofres são do Reino, mas localmente gerenciados – entrada,

saída, o que fica no cofre. Com isso, a demanda de uma figura de destaque no cenário da defesa do Rio de Janeiro, na segunda metade do século XVIII, corrobora tal ideia na medida em que, as decisões foram localmente, com o recurso local, definidas. Estamos falando do engenheiro militar italiano Miguel Ângelo Blasco.

Ilustríssimo e Excelentíssimo Senhor

O suplicante Dom Miguel Blasco está pago dos seus soldos o último de Julho do ano próximo passado de 1768. Desde o primeiro de Agosto seguinte até 9 de Fevereiro deste ano dia antecedente ao em que entrou no Hospital Real desta Praça aonde se acha ainda curando, são seis meses, e 9 dias que a razão de 16000 réis por mês importam Cem mil e oitocentos réis, que se lhe estão devendo.... 1000800 réis.

Para evitar as confusões de papéis correntes já adverti na Contadoria que se incluísse daqui por diante o soldo do suplicante na Folha Militar da Primeira Plana, que se faz todos os meses.

Rio de Janeiro, 11 de Abril de 1769.

João Carlos Correa Lemos. (Arquivo Nacional. Real Fazenda. Correspondência com Vice-Reis. BR RJANRIO D9.CAI.0.486)

Esse documento é indício da minúcia e do cotidiano de uma resolução na e da cidade do Rio de Janeiro. João Carlos Correa Lemos era escrivão e deputado da Junta da Fazenda Real do Rio de Janeiro e em carta ao Vice-Rei 1º Conde de Azambuja, Antônio Rolim de Moura Tavares, enuncia os gastos com a saúde do engenheiro Blasco, bem como que o soldo do mesmo deve ser incluído na Folha Militar da cidade. A dimensão desse valor e demais desdobramentos ainda é objeto de análise e ponto de discussão para trabalhos futuros.

Por tudo isso, a investigação das decisões políticas e administrativas referentes às finanças para a defesa da cidade do Rio de Janeiro nos Setecentos nos informa acerca do impacto de tais ações para a governabilidade do Império português. A circulação de informações sobre os gastos com a defesa pode ser descrita por sua inserção em distintas tipologias documentais e em diferentes acervos. Dito de outro modo, as despesas de defesa compunham quase tudo o que pode ser percebido em termos administrativos.

Ao analisar os Livros de Secretaria do Governo do Rio de Janeiro (Arquivo Nacional), da primeira metade do século XVIII, e o Fundo do Arquivo Nacional no qual a documentação dos Vice-Reis está inserida, este da segunda metade daquela centúria, começa a ser possível descrever e sistematizar os processos costumeiros da cidade, ou seja, o modo como as demandas são recebidas, desenvolvidas e solucionadas. Com o exame das decisões financeiras a respeito do sistema defensivo da cidade, a fim de perceber ou não uma maior racionalidade nas ações governativas, fiscais e comerciais da

Coroa portuguesa, a ideia passou por perscrutar as personagens e começar com a investigação das suas trajetórias individuais e coletivas.

3.1 Um pouco mais sobre as despesas reais e as despesas simbólicas

Como já foi mencionado, as despesas reais são entendidas como os custos para a construção de fortes, fortalezas e fortificações, bem como todo o aporte necessário em ocasião de guerras. E os valores destinados às aulas, por exemplo, são identificados por simbólicos. Assim, a importância de mapear o desenvolvimento dos termos econômicos da defesa da cidade durante o século XVIII está posta na identificação dos meandros daquelas prerrogativas – gastos reais e custos simbólicos –, quem de fato custeava os meios de proteção, com uma combinação de fatores e gentes.

Nesse sentido, no já mencionado conjunto dos Vice-Reis do Arquivo Nacional, há questões que versam desde quem deveria ou não ter direito a um cavalo custeado pela Fazenda Real local, até uma relação do que era necessário para o funcionamento da botica do hospital militar, de 1791, assinada pelo boticário Raymundo Pereira, mais uma personagem a ser explorada.⁶

Uma última série temática a ser comentada é dedicada aos gastos relatados pela tesouraria geral das tropas. Trata-se de mais um elo a ser somado às tesourarias antes referenciadas. Para o ano de 1790, os custos mensais descritos (ou em períodos mais reduzidos) variavam entre dois, três ou nove contos de réis para as despesas com as tropas. Em outro documento, há a declaração para pagamentos de 31 papéis correntes ao custo de 3:956φ189 réis, entre os dias 06 até 21 de setembro de 1791. Quando sabemos que um escriturário da contadoria recebia anualmente o valor de 300 mil réis, já há certa noção desses valores.⁷ Sendo assim, é possível atestar a importância do estudo das séries documentais para uma correta compreensão dos custos, dos agentes envolvidos e das dinâmicas políticas. Ao lado de um exame da complementaridade de informações entre os acervos, entre diferentes fundos documentais.

Por fim, a documentação do Arquivo Histórico Militar de Lisboa é de certa forma negligenciada pela historiografia. No entanto, há um manancial de possibilidades. De um

⁶Arquivo Nacional. Real Fazenda. Correspondência com Vice-Reis. BR RJANRIO D9.CAI.0.486.

⁷Idem.

modo geral, a temática da defesa da cidade do Rio de Janeiro está dimensionada em cartas entre governadores, listas de livros, listas de soldados e sargentos, bem como listas de materiais para a defesa. Além de compilações de nome dos alunos da Academia Militar, com as suas qualidades e as questões de ensino a serem sanadas.

4 AS OBRAS DE FORTIFICAÇÃO E AS CARTAS PATENTES: OUTROS EXEMPLOS DE GASTOS COM A DEFESA

Ainda para a compreensão do quadro temático que envolvia as despesas com a defesa, importa mais alguns comentários. A ideia agora é expor os temas a partir de dois grandes blocos, quais sejam, as obras das fortificações e os soldos correspondentes às inúmeras Cartas Patentes – mercês concedidas em uma hierarquia militar em ascensão. Essa análise foi circunscrita à comunicação política presente, em sua maioria, nos livros de secretaria do Rio de Janeiro e no âmbito do Conselho Ultramarino – Arquivo Histórico Ultramarino.⁸ Interessante é pensar nessas dinâmicas articuladas ao governo português, aos aspectos de negociação e de movimento do poder local.

Com um serviço tido por distinto e valoroso, João Batista solicitava mudança de posto. O seu pedido é para ascender ao posto de Capitão de Infantaria paga. Antes ocupara o posto de Alferes de Infantaria de um dos Terços da Capitania do Rio de Janeiro e havia servido na Colônia do Sacramento. A mercê de Capitão de uma Companhia de Infantaria paga do Regimento da Praça do Rio de Janeiro possuía soldo correspondente "que lhe tocar pago na forma de minhas ordens, e gozará de todas as honras, privilégios, liberdades, isenções, e franquezas que em razão dele lhe pertencerem" (BR RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro, p. 87). A referida Carta Patente era selada com o selo grande das armas do rei em 26 de julho de 1738, de um pedido de 9 de janeiro de 1738.

Em uma outra expressão de mercê, a "Provisão de acrescentamento de duzentos mil réis sobre o soldo que tem o Mestre de Campo Mathias Coelho de Souza" chama atenção. O rei fez "lhe mercê de lhe acrescentar o seu soldo com mais duzentos mil réis; e porque para haver de os cobrar necessitava de Provisão minha. Me pedia lha mandasse passar para se lhe pagarem os ditos duzentos mil réis [a mais de soldo a cada ano]" (BR

⁸BR RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro.

RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro, p. 123). Em 05 de Janeiro de 1739, na resposta à solicitação de 23 de agosto de 1738, não há argumentos para esse acréscimo financeiro anual, apenas garantias de validade dos documentos para que a resolução pudesse ser cumprida.

Algumas características sobre as obras das fortificações merecem destaques. Primeiro, a ideia de obras por consignação. Em uma "Provisão sobre continuar as obras das fortificações pela sua consignação", D. João V delibera que apesar de existir um verba destinada ("em consignação") para as obras do sistema defensivo, uma parte correspondente ao valor aproximado de 40 contos que estava em "Caixa", havia sido direcionada aos custos com a guerra no Sul. Em 27 de Setembro de 1738, o rei participou que o brigadeiro José da Silva Paes lhe informara acerca dos procedimentos de Gomes Freire quanto ao andamento das obras das edificações defensivas. E aponta para a resolução após Consulta ao Conselho Ultramarino, "que as obras da fortificação se continuem por ora só pela sua consignação, e se vos louva o zelo, e acerto com que nesta parte tendes obrado" (BR RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro, p. 119 verso e p. 120).

Entre o Conselho Ultramarino, o engenheiro Silva Paes e o Governador Gomes Freire, D. João V precisava esclarecer o que fazer para continuar com as obras das fortificações da cidade do Rio de Janeiro já que os cofres estavam à míngua mediante o enfrentamento com os espanhóis.

Uma segunda característica interessante, uma outra dinâmica com a participação daquelas personagens (Silva Paes, Gomes Freire e membros do Conselho Ultramarino) e do Provedor da Fazenda, está no debate acerca do modo como realizar as obras, se por empreitada ou por "jornais". No "Provimento sobre se aprovar o serem feitas as obras das Fortificações por jornais", a querela central diz respeito ao fato de que Silva Paes não estaria autorizado a conduzir as obras por jornadas e nem a tutelar sobre os materiais sem a participação direta do Provedor da Fazenda. D. João V ao governador Gomes Freire, salienta o bom serviço do Provedor em lhe informar sobre os desdobramentos das obras de defesa. No entanto, todas as decisões de Silva Paes são endossadas pelo rei.

Mas, que atendo eu a atividade e zelo com que o mesmo Brigadeiro [Silva Paes] se emprega no meu serviço e na fortificação desta Capitania houve por bem aprovar tudo o que vos lhe tendes obrado a respeito da mesma Fortificação [da Capitania como um todo] e assim fareis continuar e findar das ditas Fortificações de sua Capitania com aquele cuidado e atividade com que o tem. Empregas no meu serviço;

(BR RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro, p. 85 verso e p. 86).

Aspecto central da dinâmica das negociações, quando a norma fora suplantada por Silva Paes no exercício de suas funções e com a aprovação do monarca. Por fim, a necessidade de envio de mais dois engenheiros deveria ser solucionada pelo Conselho Ultramarino, com posterior informação ao rei dos nomes daqueles que seriam considerados mais capazes. Importa destacar que foi uma resposta de 22 de abril de 1738, a uma Carta de 12 de agosto de 1736.

Após receber o desenho do Mapa da Fortaleza da Ilha das Cobras, a demanda real era para que essa edificação defensiva estivesse em sua "última perfeição". A partir do desenho de Silva Paes, a ordem do rei foi para que as obras fossem concluídas o quanto antes. Trata-se de uma resposta de 23 de abril 1738 à Carta de Gomes Freire de 9 de novembro 1737.⁹

A Provisão régia que aprovou as despesas de Silva Paes com o socorro à Colônia do Sacramento, de 14 de agosto de 1736, traz alguns elementos pertinentes para o nosso estudo. Um rei que agradece imensamente ao seu súdito por ter gasto corretamente os recursos da Coroa. O Brigadeiro está como governador interino da cidade do Rio de Janeiro e avisou ao rei das despesas com a defesa da "Nova Colônia" através de duas cartas (de vinte e oito de Janeiro e três de fevereiro daquele ano). Após sítio Castelhana à Sacramento, Silva Paes enviou socorro com pessoas e com munições, bem como ajuda de custo aos oficiais e aos soldados. Os elogios ao trabalho do Brigadeiro são extensos, ao aprovar as contas, o monarca diz ter demonstrado "zelo grande atividade e Ciência Militar declarando-vos que eu ei por bem aprovar as despesas de ajudas de custo que mandastes dar por causa destas expedições" (BR RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro, p. 38).

Assim, tudo isso aponta para a dinâmica de um governo alicerçado no reforço das hierarquias e das negociações locais: Cartas Patentes e acréscimo de soldo, o serviço na Colônia do Sacramento, as características de condução das obras defensivas e o desenho da Fortaleza da Ilha das Cobras. Além da aprovação das despesas do engenheiro, enquanto governador, de gastos com o socorro da região Sul, são indicativos das despesas com a defesa da Praça carioca.

⁹BR RJANRIO 86.COD.0.64, v. 05. Livros de Secretaria do Rio de Janeiro.

O estudo da defesa como ponto de partida para a compreensão do governo das cidades ultramarinas, em especial a cidade do Rio de Janeiro, foi por Fernanda Bicalho (1998) desenvolvido. Bicalho indicou o quanto ao longo dos séculos XVII e XVIII as Câmaras, o governo local, ganhou força, uma espécie de autogoverno, até o processo de diminuição dessa dinâmica a partir da descoberta do ouro das Minas e da centralização política da Coroa portuguesa. Com as decisões acerca da defesa em disputa pelos locais e pelos funcionários régios – governadores, vice-reis, militares etc.

Tais perspectivas reforçam os argumentos expostos na medida em que a "região" em análise estava em ponto estratégico do Reino. Porto de trocas comerciais com o Centro Sul da América portuguesa e com conexão direta com Angola. Entre a prata espanhola e os escravizados africanos, o Rio de Janeiro foi ganhado cada vez mais importância no cenário da política europeia. A Colônia do Sacramento, que tanto foi citada nas discussões acima, era ponto de contato dessa dinâmica e elemento central da permanência do poder e da legitimidade da governabilidade do Ultramar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A razão de estudar o vínculo entre essas demandas cotidianas e as relações de poder está em perscrutar como argumentos centrais o reforço das redes de sociabilidade e a importância das minúcias para tal finalidade. Bem como, as nuances discursivas para a solicitação e concessão de mercês. O que aponta para a dinâmica das negociações como o cerne dessa governabilidade. Desse modo, a ideia desse artigo foi investigar o modo como a defesa foi financiada, como argumento central para a administração e mobilização das redes de poder e governo da cidade.

Os desenhos e as práticas de defesa eram permeados por custos, por despesas. O acesso ou não aos recursos implicou em determinados desdobramentos históricos e na identificação de quais eram os indivíduos envolvidos. E quais as principais demandas. Isso pode ser observado na articulação das finanças pelos mapas e relações de despesa e receita ao longo século XVIII.

Entre nomes, números e as minúcias necessárias para a boa defesa, como a lenha, a pólvora e a farinha, estamos diante de percepções do modo como as despesas para a defesa apontam para um dinâmica do cotidiano da cidade, da sua administração e da forma como personagens esquecidas podem ter o seu papel social compreendido. Assim,

as metodologias de pesquisas da micro-história e da prosopografia serão em outros trabalhos exploradas.

A fim de identificar a média de quantos engenheiros foram enviados pela Coroa portuguesa entre os séculos XVI e XIX, Beatriz Bueno (2011) compôs listas dos engenheiros enviados por Portugal para atuarem na América. No entanto, os soldados, sargentos, os "funcionários" da defesa por nossa ótica, como os tesoureiros e os contadores, ainda não foram pesquisados.

Os gastos com os projetos de defesa e aqueles referentes às minúcias também começam a ser entendidos, em meio aos valores mensais pagos aos militares, bem como com o pagamento de tudo que se refere a estrutura defensiva. Dentre as questões em aberto, as seguintes acerca dos engenheiros e dos responsáveis pela prática defensiva merecem destaque: Quem eram? Com quem dialogaram? De que forma estão inseridos nas questões das minúcias?

REFERÊNCIAS

Fontes

GONZAGA, Luiz. "Exame Militar", 1703. Biblioteca da Ajuda, COD. MS. 46-VIII-26. Disponível em: [Microsoft Word - 1400547939_ARQUIVO_ANPUH2014Artigo.doc](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

PIMENTEL, Luís Serrão. "Tratado da opugnação e defesa das Praças", ca. 1644. BNP, Manuscritos reservados COD 1640. Disponível em: [\(PDF\) A ideia de defesa e conceitos nos tratados de arquitetura militar: instrumentos políticos \(1650-1750\)](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

_____. "Architectonica Militar ou Fortificação moderna", 1661. BNP, Manuscritos reservados COD 13473.

_____. "Método Lusitano de Desenhar as Fortificações das Praças Regulares e Irregulares. Fortes de Campanha e outras obras pertencentes à arquitetura militar. Distribuído em duas partes, Operativa e Qualificativa (1680)."

Arquivo Nacional

BR RJANRIO D9.CAI.0.486. Real Fazenda. Correspondência com Vice-Reis.

BR RJANRIO 2H.0.0.275/6. Catálogo de livros com seus respectivos preços atribuídos a Feliciano Marques Perdição, Amanuense guarda da Biblioteca Real.

BR RJANRIO 59.CAI.0.0731053. Relação dos professores régios e catálogo dos livros, folhetos, impressos com licença da Mesa do Desembargo do Paço que foram publicados

desde julho de 1795 até dezembro de 1802 e cujos exemplares foram entregues na Real Biblioteca do Príncipe Regente.

BR RJANRIO 86.COD.0.64, v.05/f.077. Provisão. Sobre recepção do mapa da fortaleza da Ilha das Cobras delineado por José da Silva Paes.

BR RJANRIO 86.COD.0.64, v.05/f.228B. Aviso. Do Secretário de Estado sobre as despesas com a remessa de um regalo ao Tenente Coronel Espanhol D. Francisco Martins Lobato, pelo Brigadeiro José da Silva Paes.

BR RJANRIO 86.COD.0.64, v.03/f.035. Provisão louvando o Governador, e mandando observar o proposto por José da Silva Paes, sobre obras das fortalezas.

BR RJANRIO 86.COD.0.87, v.02. Registro original de correspondência dos Governadores do Rio de Janeiro, destes com outros e com diversas autoridades. Portarias, ordens, bandos, etc. Livro de Secretaria do Governo. De fls. 1 - 187 corresponde ao 1º volume de fl. 1 ao fim, e de fls. 187 ao fim corresponde ao 4º volume de fls. 1-55.

BR RJANRIO 86.COD.0.87, v.05. Registro original de correspondência dos Governadores do Rio de Janeiro, destes com outros e com diversas autoridades. Portarias, ordens, bandos, etc. Ordens, editais, cartas, etc. (livro da Secretaria do Rio de Janeiro; segue-se ao 2º volume) de fçs; 1-94 v. é o 4º volume de fls. 55-187.

Arquivo Militar de Lisboa

Formulário e ordens da tesouraria geral das tropas da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro (1645-1777). PT/AHM/DIV/2/01/01/02.

Relação da fábrica das armas da fortaleza da Conceição do Rio de Janeiro (1769-1779). PT/AHM/DIV/2/01/04/05.

Exposição sobre o estado das tropas da guarnição do Rio de Janeiro. 30 de novembro de 1773. PT/AHM/DIV/2/01/04/06.

Relação dos oficiais do Regimento da Artilharia do Rio de Janeiro. 1778. PT/AHM/DIV/2/01/01/69.

Relação do estado dos cinco regimentos de Infantaria e um de Artilharia no Rio de Janeiro. 1773. PT/AHM/DIV/2/01/04/08.

Mapa dos alunos da nova Academia Militar do Rio de Janeiro. 1798. PT/AHM/DIV/2/01/01/36.

Arquivo Histórico Ultramarino

AHU_ACL_CU_017-1, Cx. 15\Doc. 3032. Consulta do Conselho Ultramarino. Lisboa, 26 de Fevereiro de 1707.

AHU_ACL_CU_017-1, Cx. 37\Doc. 8617. Consulta do Conselho Ultramarino. Lisboa, 17 de outubro de 1735.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 6, Doc. 612. Carta do governador do Rio de Janeiro, Sebastião de Castro e Caldas ao rei D. Pedro II. Rio de Janeiro, 26 de Maio de 1696.

AHU-Rio de Janeiro, cx. 16, doc. 3317-3335, Lisboa, 6 de Fevereiro de 1714.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 9, D. 985. Parecer do Conselho Ultramarino. Lisboa, 6 de Fevereiro de 1714.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 5, D. 514. Carta do Governador do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 23 de Junho de 1686.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 18, D. 2018. Carta do Provedor da Fazenda do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 20 de Agosto de 1727.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 27\Doc. 2878. Carta de Silva Paes ao rei. 22 de Abril de 1735.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 27\Doc. 2916. Carta de José da Silva Paes ao rei. Rio de Janeiro, 29 de Maio de 1735.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 5, D. 514. Carta do Governador do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 23 de Junho de 1686.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 6, D. 565. Consulta do Conselho Ultramarino ao rei. Lisboa, 26 de Setembro de 1693.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 6, D. 565. Carta de Manoel de Azevedo Fortes ao rei. Lisboa, 9 de Dezembro de 1720.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 18, D. 2018. Carta do Provedor da Fazenda do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 20 de Agosto de 1727.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 156\Doc. 11820. Ofício do Conde de Resende de 26 de Novembro de 1795.

Livros, artigos e teses

ALENCASTRO, Luiz Felipe. **O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, André Ferrand de. **A Formação do Espaço Brasileiro e o Projeto do Novo Atlas da América Portuguesa (1713-1748)**. Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

ARAÚJO, Renata (Org.) **Universo urbanístico português (1415-1822)**. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 1998.
BICALHO, Maria Fernanda. **A cidade e o império: o Rio de Janeiro no século XVIII**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. "A territorialização do poder régio na América portuguesa". In: Souza, Armênia Maria de & Nascimento, Renata Cristina de S. (orgs.). *Mundos Ibéricos*. Territórios, Gênero e Religiosidade. São Paulo: Alameda, 2017, pp. 39-64.

_____. A cidade do Rio de Janeiro e a articulação da região em torno do Atlântico-Sul: séculos XVII e XVIII. *Revista de História Regional*, [S. l.], v. 3, n. 2, 2007. [1998] Disponível em: [A CIDADE DO RIO DE JANEIRO E A ARTICULAÇÃO DA REGIÃO EM TORNO DO ATLÂNTICO-SUL: SÉCULOS XVII E XVIII | Revista de História Regional](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

BOXER, Charles R. **O Império Marítimo Português: 1415-1825**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1969.

BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira. **Desenho e Desígnio: o Brasil dos Engenheiros Militares (1500-1822)**. São Paulo, Edusp, 2011. Disponível em: [ReP USP - Detalhe do registro: Desenho e desígnio: o Brasil dos engenheiros militares \(1500-1822\)](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

CAVALCANTI, Nireu Oliveira. **O Rio de Janeiro setecentista: a vida e a construção da cidade da invasão francesa até a chegada da Corte**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

CONCEIÇÃO, Margarida Tavares da. "Da cidade e fortificação em textos portugueses: 1540-1640". Coimbra, 2008. Tese de doutoramento em Arquitetura (Teoria e História da Arquitetura) apresentada à Faculdade de Ciências da Universidade de Coimbra. Disponível em: [Da cidade e fortificação em textos portugueses : 1540-1640 | Estudo Geral](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

CONDURU, Roberto. "Geometria Bélica: cartografia e fortificação no Rio de Janeiro setecentista". **Universo Urbanístico Português (1415-1822)**. Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 1998.

CRUZ, Miguel Dantas da. **Um Império de Conflitos: O Conselho Ultramarino e a Defesa do Brasil**. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2015. Disponível em: [Repositório da Universidade de Lisboa: Erro interno do sistema](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

GOUVÊA, Maria de Fátima. "Redes governativas portuguesas e centralidades régias no mundo português (c. 1680-1730)". In.: FRAGOSO, João e GOUVÊA, M. F. (orgs.) **Na trama das redes: política e negócio no império português, séculos XVI-XVIII**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. Disponível em: [Download Na Trama das Redes - Política e negócios no império português, séculos XVI-XVIII by João Fragoso, Maria de Fátima Gouvêa](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

HERZOG, Tamar. **Fronteiras da Posse**. Espanha e Portugal na Europa e nas Américas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

HESPANHA, António Manuel. "Depois do Leviathan". *Revista Almanack Braziliense*, nº 5, maio 2007, pp. 55-66. Disponível em: [Depois do Leviathan | Almanack Braziliense](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

_____. **Imbecillitas** – As bem-aventuranças da inferioridade nas sociedades de Antigo Regime. São Paulo: Annablume, 2010.

MCKENZIE, Donald Francis. **Bibliografia e a Sociologia dos Textos**. São Paulo: Edusp, 2018. [1999].

RIBEIRO, Mônica da Silva. (2016) 2021. “O Rio De Janeiro Como cabeça Do Centro-Sul Da América Portuguesa, século XVIII: Estratégias políticas E transformações socioeconômicas”. Locus: Revista De História 20 (1). Disponível em: [\(PDF\) O Rio de Janeiro como cabeça do centro-sul da América portuguesa, século XVIII: estratégias políticas e transformações socioeconômicas](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

_____. “Se faz preciso misturar o agro com o doce”: a administração de Gomes Freire de Andrada, Rio de Janeiro e Centro-Sul da América portuguesa (1748-1763). Tese de doutorado Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, 2010. Disponível em: [abphe.org.br/uploads/Banco de Teses/ribeiro-se-faz-preciso-mudar-o-agro-com-o-doce.pdf](http://abphe.org.br/uploads/Banco_de_Teses/ribeiro-se-faz-preciso-mudar-o-agro-com-o-doce.pdf) Acesso em: 24 fev. 2025.

SAMPAIO, Antonio Carlos Jucá de. **Na encruzilhada do império**: hierarquias sociais e conjunturas econômicas no Rio de Janeiro (c. 1650-c. 1750). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

_____. "Os homens de negócios do Rio de Janeiro e sua atuação nos quadros do Império português (1701-1750)". **O Antigo Regime nos Trópicos**: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII). João Fragoso; Maria Fernanda Bicalho; Maria de Fátima Gouvêa (Org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. Crédito y circulacion monetaria en la colonial: el caso de Brasil. In: Justo Cuno Bonito. (Org.). *Monedas, medios de cambio y espacios de circulacion en América Latina y España, 1500-1900*. 1ed. San Jose: Fundacion Museos de Banco Central de Costa Rica, 2021, v. 1, p. 380-427. Disponível em: [Microsoft Word - A75.doc](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

SILVA, Luiza Nascimento de Oliveira da. Tese de Doutorado: "Riscos, traços e contornos: plantas de fortificação e o governo do Rio de Janeiro (1700-1750)".

PPGHIS/UFRJ, 2019. Disponível em: [Pantheon: Teses e Dissertações](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

SOUZA, Laura de Mello e. **O sol e a sombra**: política e administração na América portuguesa do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A PRODUÇÃO DE INOVAÇÕES NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM PANORAMA DO PRIMEIRO QUARTO DO SÉCULO XXI

THE PRODUCTION OF INNOVATIONS IN THE FEDERAL NETWORK OF VOCATIONAL EDUCATION IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: AN OVERVIEW OF THE FIRST QUARTER OF THE 21ST CENTURY

Mauro Sergio Pinheiro dos Santos de Souza

 <https://orcid.org/0000-0001-9492-6135>

Correspondência: maurospss@gmail.com

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89447

Recebido em: 30 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Este estudo examina a produção de inovações na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no estado do Rio de Janeiro. O objetivo é analisar como essas instituições contribuem para o desenvolvimento do estado em vista da produção de inovações técnicas e tecnológicas. A pesquisa, quantitativa e descritiva, utilizou dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e do Instituto Nacional de Propriedade Industrial para analisar a evolução da produção científica e tecnológica das instituições. Os resultados indicam um aumento expressivo no número de grupos de pesquisa e crescimento no registro de patentes, desenhos industriais e programas de computador. O estudo destaca a importância dos Núcleos de Inovação Tecnológica para a gestão da política de inovação e a articulação com o setor produtivo. Conclui-se que a Rede Federal de Educação Profissional tem potencial para impulsionar a inovação e o desenvolvimento no estado, mas ainda enfrenta desafios como a articulação entre as instituições e o setor produtivo e a garantia de recursos para pesquisa e inovação.

Palavras-chave: Inovação; Instituto Federal; tecnologia; Rio de Janeiro; grupo de pesquisa.

ABSTRACT

This study examines the production of innovations in the Federal Network of Vocational, Scientific, and Technological Education in the state of Rio de Janeiro. The objective is to analyze how these institutions contribute to the development of the state through the production of technical and technological innovations. Quantitative and descriptive research utilized data from the Directory of Research Groups of the National Council for Scientific and Technological Development and the National Institute of Industrial Property to analyze the evolution of scientific and technological



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

production of the institutions. The results indicate a significant increase in the number of research groups and growth in the registration of patents, industrial designs, and computer programs. The study highlights the importance of the Technological Innovation Centers for the management of innovation policies and articulation with the productive sector. It concludes that the Federal Network of Vocational Education has the potential to drive innovation and development in the state but still faces challenges such as articulation between the institutions and the productive sector and ensuring resources for research and innovation.

Keywords: innovation; Federal Institute; technology; Rio de Janeiro; research group.

1 INTRODUÇÃO

O processo de expansão sistemática e a descentralização da Rede Federal de Educação Profissional, iniciada no período entre 2003 e 2005, mas ainda inconclusa, é um projeto capitaneado pelo Governo Federal que visou o fortalecimento da Educação, em especial a Educação Profissional (Manfredi, 2002), no Brasil, coroado com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em 2008. Esse processo buscou ampliar a oferta educativa no país, ao revalorizar e requalificar o papel da educação profissional, além de guarnecer as escalas subnacionais de novos instrumentos no processo de desenvolvimento territorial, capazes de corresponder às mudanças econômicas globais, que exigem maior competitividade e inovação tecnológica (Campolina; Diniz, 2014; Kuenzer; Grabowski, 2006; Frigotto, Ciavatta; Ramos, 2005; Machado, 1993; Souza, 2016).

Nessa medida, as instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica não só ampliaram a oferta de educação profissional e de nível superior, como também se tornaram referências fundamentais como polos de desenvolvimento científico e tecnológico nos diferentes municípios e regiões onde se localizam. Não é demais lembrar que esse processo tem buscado capitalizar as potencialidades locais e regionais existentes no território, em vista de transformá-las em inovações técnicas e tecnológicas que possam contribuir para o crescimento socioeconômico dos diferentes lugares (Souza, 2020).

A par desse contexto, é oportuno analisar como o Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), o Instituto Federal Fluminense (IFF) e o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) contribuem para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro na produção de inovações técnicas e tecnológicas. Ao promover a articulação entre educação, ciência e produção de inovações técnicas e

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

tecnológicas, utilizando-se das potencialidades do território, as instituições vinculadas à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica reforçam o papel do Estado na promoção da inovação e da competitividade econômica (Souza, 2016).

Tornar-se-iam, com isso, vetores fundamentais para o fortalecimento do sistema nacional de inovação, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas (Cassiolato; Lastres, 2005). Assim, o estudo enfoca a contribuição dessas instituições para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, na medida em que essas instituições, composta por diferentes unidades/campi, são vetores relevantes que dinamizam a economia fluminense, trazendo diferentes impactos à população atendida e às localidades e regiões onde se encontram.

O artigo foi dividido em quatro partes, além da introdução e considerações finais. Na primeira parte, recordamos o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, com especial ênfase no estado do Rio de Janeiro. Na segunda parte, apontamos desafios perspectivas para a produção de inovações na Rede Federal de Educação Profissional. Na terceira, esmiuçamos a metodologia utilizada neste trabalho, explicitando o caminho utilizado para alcançar o objetivo deste artigo. Na última seção, apresentamos os resultados obtidos, ao fazer uma análise comparativa dos avanços em relação à produção de inovações técnicas e tecnológicas pelas instituições federais de Educação Profissional do estado do Rio de Janeiro.

2 A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: NOVOS HORIZONTES PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A política de expansão das instituições federais de Educação Profissional iniciada no primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se tornou conhecido como o processo de “interiorização” ou “desconcentração” das unidades da rede federal de educação profissional e tecnológica, buscou ampliar as oportunidades de acesso à educação pública profissional e de nível superior por todo o país, em vista de reduzir as desigualdades de distribuição de unidades da rede nos estados federados (Souza, 2016). Assim, criaram-se instituições federais de Educação Profissional em estados que não dispunham de uma, a exemplo do Acre, ao mesmo tempo em que se expandiu a rede para municípios distintos das capitais dos estados e, em alguns casos, foram implantados em áreas e localidades periféricas nos grandes centros urbanos, a

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

exemplo do campus Guarus do IFF, em Campos dos Goytacazes, e campus Realengo vinculado ao IFRJ, na capital fluminense.

No estado do Rio de Janeiro, diferentemente de outras unidades da federação, antes mesmo do processo de expansão da rede, existiam duas instituições que viraram Institutos Federais (os antigos CEFETQuímica e CEFET-Campos) e o CEFET/RJ, autarquias¹ federais, e dois Colégios Agrícolas vinculados à Universidade Federal Fluminense-UFF (Colégio Agrícola Nilo Peçanha e Colégio Agrícola Idelfonso Bastos Borges). Não por acaso, o Rio de Janeiro era o único estado que possuía três CEFETs até 2002, resultado da conjugação de três fatores principais: o peso histórico-político exercido pela antiga capital federal, o Rio de Janeiro; o processo de industrialização estadual, no século XX; e a influência política, como exemplo a criação do CEFET-Campos (Pereira, 2003).

Superando-se o período de fragilidade institucional da Rede Federal de Educação Profissional durante o período do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2002, cuja opção política era de redução dos investimentos do governo federal na rede de Educação mantida pela União, o governo do presidente Lula reorientou o papel da Rede Federal de Educação Profissional, buscando revalorizar e requalificar a importância dessa modalidade educativa (Cassiolato; Lastres, 2005, Manfredi, 2002). Não obstante, a criação de novas unidades no estado do Rio de Janeiro, desde 2002, iniciou-se pela articulação de alguns CEFETs na negociação política diretamente com atores do Governo Federal, ainda num processo desvinculado a um programa sistemático de expansão da rede (Souza, 2016).

Em vista das demandas oriundas das instituições federais, bem como, atendendo a pleitos da sociedade e de especialistas no que tangia ao investimento em Educação profissional, a partir de 2005 o Governo Federal adotou a política de expandir a rede federal de Educação Profissional por meio de um planejamento sistemático. Coligiram-se critérios norteadores ao processo de expansão da rede, não se circunscrevendo às solicitações das instituições federais de ensino ou a pedidos políticos. Os critérios escolhidos foram fundamentados para prover unidades federais de ensino em diferentes regiões do País, embora haja críticas em relação àqueles adotados, como, por exemplo, o

¹Autarquia: serviço estatal descentralizado e com autonomia econômica, embora tutelado pelo poder público. No Brasil, surgiu depois de 1930 para ao grande número de serviços que deveriam ser prestados pelo Estado e descentralizar os encargos em órgãos especializados dotados de orçamento próprio e maior flexibilidade. (Sandroni, 2000, *apud* Pereira, 2003, p. 72).

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

de “Cidade Polo” na 2ª Fase do Programa, em que não havia clareza quanto ao significado dessa ideia (Silva Neto; Passos, 2015).

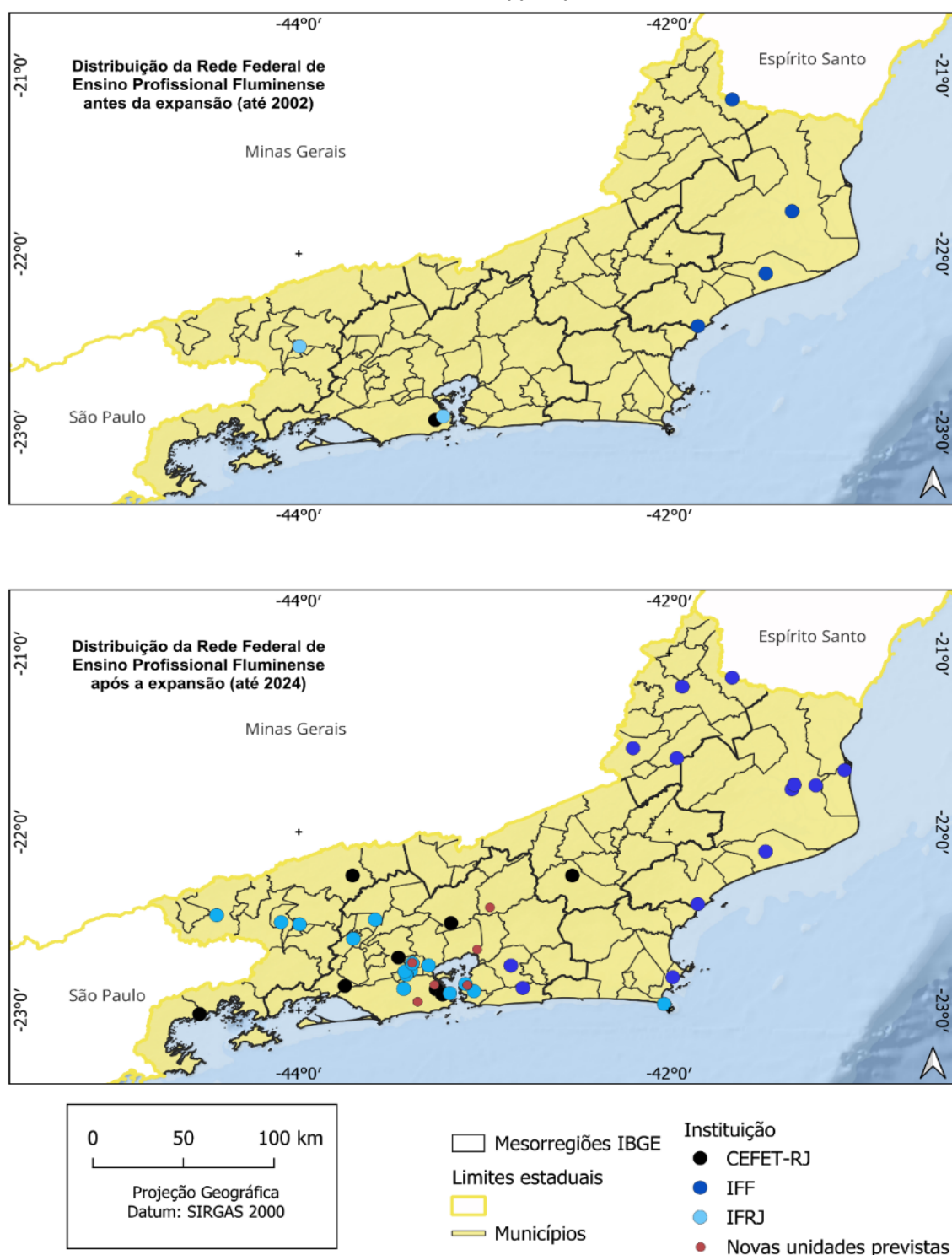
Além disso, a expansão da rede federal de ensino foi inicialmente dividida em três fases, cuja terceira se encontra inconclusa, muito embora haja recente previsão de criação de novas unidades. Com efeito, em 2024, o governo Lula anunciou um novo aporte na Rede Federal de Educação Profissional, com o anúncio de criação de 100 novos campi de institutos federais, com investimento na ordem de R\$ 3,9 bilhões em obras, divididas em R\$2,5 bilhões para a criação de novos campi e R\$ 1,4 bilhões para a consolidação de unidades já existentes².

No estado do Rio de Janeiro, foram anunciadas duas unidades na capital (Cidade de Deus e Complexo do Alemão), três na Região Metropolitana (Magé, Belford Roxo e São Gonçalo) e uma na Região Serrana (Teresópolis) (Mapa 1). É oportuno frisar que tanto o município de Belford Roxo quanto o de São Gonçalo já possuem uma unidade do IFRJ, enquanto a capital fluminense já tem quatro unidades de instituições federais de Educação Profissional (Unidades Maracanã e Maria da Graça, ligadas ao CEFET/RJ, e campi Rio de Janeiro e Realengo, ligados ao IFRJ).

²Informações extraídas da notícia “Lula anuncia criação de 100 novos Institutos Federais que abrirão 140 mil vagas em cursos”, datada de 12/03/2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/governo-federal-anuncia-100-novos-campi-de-institutos-federais-1>. Acesso em: 27 dez. 2024.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

Mapa 1 - Distribuição da Rede Federal de Educação Profissional no Estado do Rio de Janeiro 2002/2024



Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do MEC (2024).

No Mapa 1 identificamos o processo de expansão na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Rio de Janeiro, incluindo-se as novas unidades previstas para serem instaladas. Pode-se observar que haverá um processo de

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

“reconcentração” de unidades na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), com mais de 15 unidades somente na RMRJ. Em parte, isso se explica pelos critérios adotados na terceira fase, que utilizou dos dados populacionais, conferindo maior peso a essa variável para a distribuição das novas unidades.

A alta concentração populacional na capital e no entorno, ligado ao histórico processo de macrocefalia urbana da antiga capital federal, reforçariam a concentração de unidades nessa região do Estado, enquanto parte da mesorregião Centro Sul Fluminense e Baixadas ainda carecem de unidades. Ao mesmo tempo, a escolha de duas comunidades urbanas (Complexo do Alemão e Cidade de Deus), com elevada densidade populacional, reiteram uma característica já experimentada na rede, de investir em localidades periféricas nos grandes centros, aproximando o Governo Federal da população local, em especial em áreas com mais carências socioeconômicas.

As características do programa de expansão reforçam a importância de se considerar os elementos constituintes do território na implementação da política pública de Educação Profissional, especialmente ao considerarmos que aos Institutos Federais incumbe orientar sua oferta educativa e seu processo de produção de ciência e tecnologia com base nas características e potencialidades locais e regionais. Não é demais lembrar que, no contexto contemporâneo, a atuação do Estado deixa de ser prioritariamente macrorregional, reconfigurando-se para privilegiar as escalas subnacionais (Becker, 2009). Nesse cenário, as diferentes regiões e localidades são “convocadas” a participarem da competição econômica, uma vez que o avanço do capitalismo globalizado traz impactos desiguais às cidades e regiões (Diniz, 2001).

A expansão da Rede Federal no estado do Rio de Janeiro resultou em um aumento significativo no número de unidades de ensino, ampliando o acesso à educação profissional e tecnológica em diversos municípios. Esse processo se insere em um contexto de revalorização da educação profissional e busca atender às demandas e características do mercado de trabalho local e regional, ainda que nem sempre os profissionais formados nessas instituições sejam absorvidos pela economia local e regional, já que dependentes da conjuntura econômica que dinamiza ou estagna a capacidade de gerar empregos.

No entanto, o impacto da Rede Federal de Educação Profissional no desenvolvimento do estado não se limita apenas à ampliação do acesso à educação, mas inclui a capacidade de fomentar a produção de inovações técnicas e tecnológicas, em especial a partir das potencialidades locais e regionais. Nessa medida, essas instituições

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

têm atuado como vetores de desenvolvimento territorial, sobretudo quando articulam diferentes atores sociais e instituições locais, realizando a pesquisa aplicada e a geração de inovações, e buscando soluções para os desafios regionais. É esse processo que conjuga o ensino, a pesquisa e a extensão que forja um ambiente propício ao desenvolvimento de soluções inovadoras, imprescindível para a competição econômica contemporânea e para enfrentar os desafios colocados em municípios e regiões com carências socioeconômicas.

3 A PRODUÇÃO DE INOVAÇÕES NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A produção de inovações nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional do Rio de Janeiro tem se intensificado nos últimos anos, com a criação de estruturas voltadas para a pesquisa aplicada (por exemplo, o Parque Tecnológico no IFF, em Itaperuna, a criação de Núcleos de Inovação Tecnológica nos IFs, etc.), reforçando a cultura de pesquisa e inovação nessas instituições. Segundo a Lei Nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que dispôs sobre o estímulo ao desenvolvimento científico e à pesquisa, a inovação se trataria de

introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (Brasil, 2016).

Para Ibañez (2012), o conceito de inovação tecnológica tem clara proximidade com a economia e indica uma invenção que foi absorvida pelo mercado. Nessa medida, a produção de inovações realizada pelos institutos federais deveria ser introduzida no mercado, ou ainda, atendendo a diferentes necessidades sociais da comunidade, em vista de propiciar novos ganhos sociais e econômicos, em especial em localidades com fragilidades socioeconômicas.

A articulação entre os Institutos Federais e o setor produtivo é fundamental para que as inovações geradas sejam efetivamente absorvidas pelo mercado e contribuam para o desenvolvimento econômico e social. Essa articulação pode se dar por meio de diferentes mecanismos, como a realização de projetos de pesquisa em parceria com

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

empresas, a oferta de serviços tecnológicos, a incubação de empresas e a promoção de eventos e atividades de transferência de tecnologia (Barbosa *et al.*, 2017; Silva e Longhini, 2024).

Outro desafio importante é a garantia de recursos financeiros e humanos para a pesquisa e inovação, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias. A captação de recursos de agências de fomento, o estabelecimento de parcerias com empresas e a otimização da gestão dos recursos existentes são estratégias importantes para garantir a continuidade e o avanço das atividades de pesquisa e inovação nessas instituições.

Apesar dos desafios, a produção de inovações nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional tem se mostrado promissora. O número de patentes, marcas, programas de computador e desenhos industriais registrados tem aumentado nos últimos anos, evidenciando o potencial dessas instituições para gerar soluções inovadoras para os desafios locais e regionais, parte do projeto de desenvolvimento científico previsto para os institutos federais consoante a legislação que criou essa figura institucional (Vieira; Leite; Kuhn, 2023).

Nesse sentido, a Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais, sinaliza nesta direção, ao estabelecer como parte de suas missões institucionais: o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica voltada para as demandas sociais e regionais; a realização e o estímulo à pesquisa aplicada, ao empreendedorismo e à produção cultural; e a promoção da produção e transferência de tecnologias sociais³.

Por outro lado, a compreensão da inovação tecnológica passou por transformações significativas ao longo das últimas décadas. Inicialmente entendida como um processo linear (Cassiolato; Lastres, 2005, 2007), a partir das décadas de 1970 e 1980, a inovação passou a ser concebida como um processo em rede, com ênfase na interação entre empresas, universidades e outras instituições (*ibid.*). Nesse contexto, a acumulação de capacidades internas e a apropriação de conhecimentos gerados no âmbito da economia nacional se tornaram fatores cruciais para o sucesso do processo inovativo.

Embora a produção de inovações tecnológicas ainda se concentre nos países centrais, o Brasil tem demonstrado um crescimento nesse âmbito (Campolina; Diniz, 2014). Esse avanço é resultado de mudanças legais, institucionais e políticas implementadas a partir da década de 2000 (Ibañez, 2014), em que a expansão da rede

³Bava (2004, p. 106) aponta que as tecnologias sociais são “técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas na interação com a população, que representam soluções para a inclusão social”.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

federal de ensino, conjugada à criação da nova figura institucional da rede (os Institutos Federais), é parte integrante do fortalecimento do sistema nacional de inovação.

Busca-se, com isso, dinamizar e ampliar a capacidade de competir da economia local e regional e, no conjunto, do país. Não obstante, como observa Ibañez (2012), a inovação tecnológica evidencia o potencial de utilização do território para atender às necessidades do país e fortalecer suas bases de poder. No entanto, o autor adverte que o desenvolvimento tecnológico, ao invés de homogeneizar, pode aprofundar as desigualdades espaciais.

Essa preocupação é importante, na medida em que, ao emergirem como atores relevantes no processo de produção de conhecimento e inovação, articulando a formação profissional com a pesquisa aplicada e a prospecção de potencialidades locais e regionais, os Institutos Federais também se defrontam com desigualdades intra e inter institucionais. Com efeito, há diferenças não apenas entre os Institutos Federais, por exemplo, na oferta de cursos profissionais de nível médio, cursos de nível superior e de pós-graduação, mas também entre os campi que integram as instituições, o que implica observar as desigualdades de obtenção de recursos internos e externos à instituição, de docentes dedicados à pesquisa, de grupos de pesquisa existentes nos campi, etc.

Por outro lado, é a partir da oferta de cursos profissionais de nível médio e de cursos de nível superior (graduação, pós-graduação lato sensu e stricto sensu) que essas instituições têm a possibilidade de gerar inovações técnicas e tecnológicas que impactem positivamente o desenvolvimento local e regional. Conforme defendido por Pacheco (2011), a proposta dos Institutos Federais buscava superar a dicotomia entre ensino técnico e científico, integrando trabalho, ciência e cultura. Assim, a formação profissional oferecida deveria ser contextualizada, estimulando o pensamento analítico e a compreensão do mundo do trabalho, inclusive em áreas como engenharia e licenciaturas, o que alargaria as possibilidades de se gerar inovações e soluções para os desafios identificados nas diversas localidades e regiões onde atuam as unidades dos institutos federais.

4 METODOLOGIA

No processo de fortalecimento da produção científica e tecnológica, é pertinente identificarmos o número de grupos de pesquisa na Rede Federal de Educação

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

Profissional, uma vez que a “institucionalização de grupos de pesquisa pode ser mais um vetor de fortalecimento da pesquisa científica que resulte na produção de inovações e soluções técnicas e tecnológicas para demandas locais e regionais” (Souza, 2016, p. 135). Nessa medida, para a operacionalização desta investigação, consultamos na página do Diretório dos Grupos de Pesquisa do Brasil⁴, ligado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, os Censos de 2008 e 2023, com um conjunto de informações de cada grupo de pesquisa nas instituições federais de ensino (nome do grupo, instituição de vínculo, localização, área predominante, etc.).

Observa-se que a base dados disponibilizada pelo CNPq é limitada, uma vez que não possibilita a realização de cruzamentos mais específicos dos dados das instituições. Nesse sentido, embora consigamos extrair o dado referente ao número de grupos de pesquisa por Censo realizado, não é possível identificar, por exemplo, a qual campus o grupo de pesquisa está vinculado. Esses dados são pertinentes para possibilitar uma análise mais específica e identificar as características e as diferenças entre os campi das instituições de educação.

Por outro lado, a escolha desse recorte temporal 2008 e 2023 se justifica, uma vez que a lei de criação dos Institutos Federais foi promulgada em 2008 e o último dado de coleta do Censo é em 2023 indicando, no decurso de 15 anos, o avanço dos grupos de pesquisa nessas instituições, possibilitando uma análise temporal comparativa. Adicionalmente, consultamos dados da Rede Integra⁵, do Ministério da Educação, que se refere a uma plataforma que agrega um conjunto de informações da Rede Federal de Educação Profissional focada em integração e inovação da rede.

Corolário desse processo, é oportuno investigarmos os resultados das mudanças institucionais e legais operadas na Rede Federal de Educação Profissional no processo de fortalecimento do sistema nacional de inovação. Um dado pertinente para isso se refere ao quantitativo de registros de patentes⁶, desenhos industriais e programas de computador

⁴Os dados estão disponíveis em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieTYtZmFhLTgzMmMtMDFiMmI3YzFmNmEwIiwidCI6IjkyYzBjZmE5LTdlOTEtNGVhZC1hYzI5LWNkNDRhMjM4OWIwMSJ9&pageName=ReportSectionaf31612e05234cb0b779>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁵Os dados da Rede Integra estão disponíveis em: <https://redeintegra.mec.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁶Conforme extraído da página do INPI, patente é um título de propriedade temporária sobre uma invenção ou modelo de utilidade, outorgado pelo Estado aos inventores ou autores ou outras pessoas físicas ou jurídicas detentoras de direitos sobre a criação. Com este direito, o inventor ou o detentor da patente tem o direito de impedir terceiros, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar a venda, vender ou importar produto objeto de sua patente e/ ou processo ou produto obtido diretamente por processo por ele patenteado. Em contrapartida, o inventor se obriga a revelar detalhadamente todo o conteúdo técnico da matéria protegida pela patente.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), que são resultados dos processos de inovação desenvolvidos nas instituições federais de Educação Profissional.

Para a investigação pretendida, realizamos a consulta da base de dados do Instituto Nacional de Propriedade Industrial, no período de 2001 a 2023, consultando pelo nome do depositante⁷. No caso dos Institutos Federais, utilizamos como referência os dados das instituições que antecederam a formação dessas instituições (Quadro 1). Como mencionamos, os Institutos Federais criados em 2008 são formados por um conjunto de unidades tanto anteriores ao processo de expansão sistemática da Rede Federal de Educação Profissional, iniciada em 2003, quanto outras após esse ano. O CEFET/RJ também teve unidades criadas no período de expansão sistemática da rede, mas não houve mudança no nome da instituição nem a incorporação de outras instituições vinculadas às Universidades.

Quadro 1 - Institutos Federais e CEFET/RJ, antes da expansão da rede federal (2002)

Instituição atual	Instituição de origem	Município
IFRJ	CEFETQuímica	Rio de Janeiro
		Nilópolis
	Colégio Agrícola Nilo Peçanha/UFF	Pinheiral
IFF	CEFET-Campos	Campos dos Goytacazes
		Macaé
	Colégio Agrícola Idelfonso Bastos Borges/UFF	Bom Jesus do Itabapoana
CEFET/RJ	CEFET/RJ	Rio de Janeiro

Fonte: adaptado Souza (2016, p. 112).

Assim, com base nos dados coletados referentes aos grupos de pesquisa institucionalizados na Rede Federal de Educação Profissional, bem como, do número de depósito de patentes, programas de software e desenhos industriais, resultante dos processos de inovação desenvolvidos pelas instituições. Não obstante, é importante sinalizar que esses processos não estão adstritos ao número de grupos de pesquisa existentes ou ao número de patentes depositadas.

Em realidade, é a combinação de diversas ações, articulações, programas e mudanças institucionais (criação de Núcleos de Inovação Tecnológicas, mudanças

⁷O responsável pelo depósito da patente no INPI é o depositante, que pode ser o próprio inventor, seus herdeiros ou sucessores, o cessionário, ou ainda outra pessoa a quem a titularidade seja atribuída por lei, contrato de trabalho ou prestação de serviços. De acordo com a Lei Nº 9.279, de 14 de maio de 1996, o inventor é reconhecido como o autor, ou os autores, de uma invenção ou modelo de utilidade.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

curriculares com enfoque na inovação, áreas especializadas em inovação na instituição, etc.), inclusive de infraestrutura, que possibilitam o desenvolvimento científico-tecnológico e a criação de inovações técnicas e tecnológicas (bolsas de fomento à inovação, feiras científicas, bolsas de apoio aos estudantes para a pesquisa, laboratórios adequadamente equipados, incubadoras, startups etc.). No entanto, esses dados servem como referência para uma análise mais abrangente desses processos de mudanças institucionais que podem resultar em inovações e servem de lastro para interpretarmos as mudanças operadas nessas instituições nas últimas décadas.

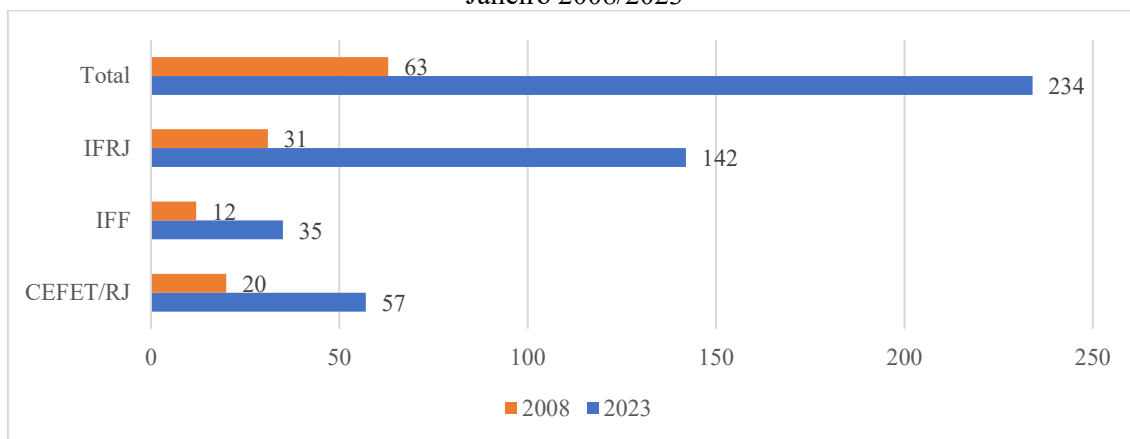
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisarmos os resultados da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, pode-se observar um aumento de mais de 271% no total de grupos de pesquisa nas instituições que a integram, comparando-se 2008 e 2023 (Gráfico 1). Destaca-se, também, que há diferenças importantes entre as instituições, uma vez que, em 2023, o IFRJ concentrava 60,7% do total de grupos de pesquisa, seguido pelo CEFET/RJ, com 24,4%, e o IFF, com 14,9%.

Os dados, em 2024, da Rede Integra/MEC apontam que o IFRJ tem 1.156 docentes em 15 unidades, enquanto o IFF possui 988 docentes em 13 unidades e o CEFET/RJ possui 869 docentes em 8 unidades. Embora não haja uma diferença acentuada do número total de docentes, é de se notar a discrepância no total de grupo de pesquisas, o que pode denotar maior estímulo à pesquisa no IFRJ em relação às demais instituições.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

Gráfico 1 – Número de grupos de pesquisa na Rede Federal de Educação Profissional do Rio de Janeiro 2008/2023



Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do CNPq (2008; 2023).

Ao analisarmos a produção de inovações identificadas pelos pedidos de registros de patentes, de programas de computador e de desenho industrial, ainda que as instituições tenham evidentes diferenças entre o número de grupo de pesquisas, isso não significa, necessariamente, um volume maior de produção de patentes, como observado na Tabela 1. Ademais, destaca-se que somente a partir de 2014 há um aumento progressivo de registro de patentes, ainda que os institutos federais tenham sido criados em 2008, indicando o processo de amadurecimento institucional para a inovação.

A pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, trouxe impactos à produção de inovação, já que as pesquisas realizadas em laboratórios, por exemplo, tiveram que ser suspensas nos anos de 2020 e 2021. Porém, há uma retomada desse processo nos anos subsequentes, sugerindo que as instituições têm buscado progredir no processo de produção de inovações técnicas e tecnológicas.

Tabela 1 - Produção de inovações na Rede Federal de Educação Profissional no Estado do Rio de Janeiro – 2001 – 2023

Continua

Instituição/ Inovação	2001	2002	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
CEFET/RJ													
Patente	1	1		1					1	1	1	1	7
Programa de computador										1			1
IFF													
Desenho industrial												2	2

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

Patente	1			9			7	9	5	3	2			36
Programa de computador				4						5	10			19
IFRJ														
Patente	2			1	1	2	2	20	7	5	1	41		
Programa de computador										1	8	2	11	
Total Geral	1	1	3	2	1	15	9	29	14	15	10	17	117	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados INPI (2023). A ausência dos anos de 2003 a 2013 se justifica pela inexistência de dados disponíveis para o período.

Os resultados da pesquisa evidenciam o potencial da Rede Federal de Educação Profissional para contribuir com o desenvolvimento científico-tecnológico do estado do Rio de Janeiro, a partir da produção de inovações. É interessante observar que as três instituições possuem Núcleos de Inovação Tecnológica, embora criados em anos diferentes: CEFET/RJ (2008), IFF (2014) e IFRJ (2015).

A criação desses Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) se alinha ao estabelecido na lei de incentivo à inovação (Lei Nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004), que estabelece que compete a esses núcleos a gestão da política institucional de inovação. Ferreira e Teixeira (2018) argumentam que os NITs são importantes canais entre a demanda de novas soluções apresentadas pelas empresas, conectando-as aos detentores de conhecimento nas instituições de ciência e tecnologia, como os institutos federais. Além disso, esses núcleos possibilitam a disseminação da cultura da inovação, ao mesmo tempo em que propiciam a preservação dos direitos de propriedade intelectual da instituição e do inventor.

Patias e Baggio (2022), num estudo de caso num NIT no Instituto Federal do Rio Grande do Sul, observam a importância dessas estruturas para a difusão da cultura da inovação. Os autores sinalizam alguns aspectos positivos do NIT como, por exemplo, contato entre pesquisadores experientes, com alto nível de formação, e as empresas, além da existência de laboratórios com infraestrutura adequada. Por outro lado, há problemas enfrentados, como a subutilização dos laboratórios existentes, dificuldades em relação à morosidade dos processos entre a instituição e as empresas, desconhecimento sobre aspectos importantes do marco legal de inovação, dentre outros.

Embora não seja o escopo deste trabalho investigar detidamente os NITs das instituições federais de educação profissional do Estado do Rio de Janeiro, é necessário assinalar possíveis gargalos enfrentados por essas instituições, o que requer uma análise

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

aprofundada a fim de aprimorar as práticas institucionais em vista de fortalecer os processos de inovação. Ao mesmo tempo, é oportuno frisar uma outra experiência institucional relevante que trouxe impactos na produção de patentes: no período de 2018/2019 o IFRJ criou uma Agência de Inovação vinculada à Pró-reitoria de Pós-graduação, Pesquisa e Inovação (PROPPi), que teve um efeito na elevação dos pedidos de patente de apenas quatro, no período de 2008 a 2018, para vinte e duas, em 2019 (IFRJ, 2020).

As experiências institucionais no tocante aos processos de inovação são diversificadas e sinalizam que as instituições de ensino, conquanto tenham incorporado a inovação como fio condutor em diversas estratégias institucionais, têm traçado estratégias múltiplas. Não por acaso, o Instituto Federal Fluminense estabelece como um dos seus princípios norteadores no que tange à inovação:

A instituição precisa ser inovadora em suas múltiplas dimensões, como ensino, pesquisa, extensão, gestão de pessoas e administração; e em diferentes temas e ações, com destaque para o empreendedorismo. **A inovação, enquanto princípio, é capaz de criar novos caminhos e estratégias, e inventar, ou adaptar, ideias, processos, tecnologias, sistemas e ferramentas, incluindo o campo de valores e conceitos.** Complementarmente, todo processo deve ser sustentável, social, ambiental e econômico, dando conta de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de também satisfazerem as suas. (IFF, 2023, p. 35, grifo do autor).

Em sentido semelhante, o IFRJ, ao estabelecer o Regulamento do Programa Institucional de Iniciação Tecnológica e Inovação, prevê que esse programa

tem como objetivo geral contribuir para uma formação plural e inclusiva dos estudantes de diferentes níveis e modalidades do IFRJ, nas suas mais diversas dimensões, **visando estimular atividades, metodologias, conhecimentos e práticas próprias ao desenvolvimento tecnológico e processos de inovação em estudantes da educação profissional técnica de nível médio e da graduação,** contribuindo para o fortalecimento das diretrizes institucionais de ensino, pesquisa, inovação e extensão de forma indissociável. (IFRJ, 2023, p. 2, grifo do autor).

A formação de profissionais qualificados, a produção de conhecimento e a geração de inovações têm se intensificado nos últimos anos, impulsionadas pela expansão da Rede Federal de Educação Profissional e pela consolidação da cultura de pesquisa e inovação nessas instituições. No entanto, a pesquisa também aponta a necessidade de se superar

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

desafios importantes para que a rede possa atender a um de seus papéis institucionais voltado para a inovação, tornando-se vetor no desenvolvimento territorial e de produção de inovações. A articulação entre os institutos federais e o setor produtivo, e a garantia de recursos para a pesquisa e inovação, são cruciais para a perenidade das pesquisas empreendidas e, conseqüentemente, para que as inovações geradas sejam efetivamente absorvidas pelo mercado e contribuam para o desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, a construção de um ambiente favorável à inovação, que resulte em mudanças e melhorias efetivas à comunidade e que contribua para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, impulsionando a produção de inovações que reverberem no desenvolvimento socioeconômico nas diferentes localidades e regiões do estado, perpassa por uma série de ações que já têm sido almejadas pelas instituições da Rede Federal de Educação. Não obstante, o desafio de se inovar persiste, o que demanda ações conjuntas e esforços articulados dos diferentes atores, incluindo das diferentes escalas de governo, das instituições de ensino, das empresas e da sociedade civil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, a Rede Federal de Educação Profissional tem mostrado potencial no estímulo aos processos de inovação, como pode ser observado pelo aumento expressivo do número de grupos dedicados à pesquisa, assim como, no registro de patentes e no desenvolvimento de soluções tecnológicas locais. O modelo projetado para a Rede que visa não apenas prover a educação profissional, mas também de capitalizar os percursos formativos em prol do desenvolvimento de habilidades e competências que tenham a pesquisa aplicada, a geração de inovações e de soluções para os desafios locais e regionais como horizonte têm se mostrado promissor.

Nessa medida, esse enfoque possibilita que as instituições federais de Educação Profissional se tornem vetores fundamentais para a promoção do desenvolvimento e da inclusão social, alinhados às particularidades e potencialidades de cada localidade e região. A expansão da Rede Federal de Educação Profissional e a criação dos Institutos Federais, em 2008, representam um marco na política educacional do Brasil, com impactos significativos para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro.

A formação de profissionais qualificados, a produção de conhecimento e a geração de inovações buscam contribuir para o desenvolvimento socioeconômico das regiões

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

onde os Institutos Federais estão inseridos. No entanto, o processo ainda apresenta desafios a serem superados, como a necessidade de maior articulação entre os Institutos Federais e o setor produtivo, gargalos jurídicos e nos processos de articulação entre os institutos federais e as empresas, a restrição de recursos para investimento em infraestrutura e capacitação voltada para inovação, dentre outros.

Não obstante, os esforços empreendidos no amadurecimento institucional têm evidentes resultados, observável não apenas nos dados de registro de patentes, por exemplo, mas também na consolidação de estruturas institucionais dedicadas à inovação. Nesse sentido, os processos de inovação, consoante o preconizado na normativa que criou os institutos federais, têm se incorporado ao repertório institucional, inclusive nas práticas pedagógicas, o que sinaliza novos horizontes para os que, direta ou indiretamente, se beneficiam da política pública de Educação Profissional, renovando as possibilidades de diversificação econômica nas diferentes localidades e regiões.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. S.; FARIAS, A. N.; PIMENTEL, R; MOTTA; K. S.; GUIDI, R. L. S. Análise dos Benefícios da Implantação de uma Incubadora de Empresas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (RN). *In: Anais do V Simpósio de Engenharia de Produção - SIMEP 2017*. Disponível em: <https://encurtador.com.br/42vId>. Acesso em: 28 dez. 2024.
- BAVA, S. C. Tecnologia social e desenvolvimento local. *In: Fundação Banco do Brasil. Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: ITS, p. 103-116, 2004.
- BECKER, B. K. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil. *Parc. Estrat.* Brasília: v. 14, n. 28, 2009.
- BECKER, B. K. A Geografia e o resgate da Geopolítica. *Revista Espaço Aberto, PPGG – UFRJ*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 117-150, 2012.
- BRASIL. Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília,

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm Acesso em: 4 jan. 2025.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Inovação e sistemas de inovação: relevância para a saúde. **RECHS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 153-162, 2007.

DINIZ, C. C. **Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. **A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controverso**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005.

FERREIRA, M. C. Z.; TEIXEIRA, C. S. Os núcleos de inovação tecnológica no Brasil. In: DEPINÉ, A.; TEIXEIRA, C. S. (orgs.). **Habitats de inovação: conceito e prática**. São Paulo: Perse, 2018. p. 152-176. Disponível em: <https://via.ufsc.br/wp-content/uploads/2018/05/HABITATS-DE-INOVACAO-conceito-e-pratica.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2024.

IBÁÑEZ, P. **Geopolítica e Inovação Tecnológica: Uma análise da Subvenção Econômica e das Políticas de Inovação para a Saúde**. Tese (Doutorado). São Paulo, 2012. 245 f.

IBÁÑEZ, P. Geografia e Inovação: uma abordagem urgente. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 4, n. 1, p. 121-138, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2437/2082> Acesso em: 3 jan. 2025.

INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE (IFF). **Relatório de Gestão 2022**. Campos dos Goytacazes: IFF, 2023. Disponível em: https://portal1.iff.edu.br/Acesso-a-Informacao/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2022/@@download/file/RG_2022_FINAL.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (IFRJ). **Relatório de gestão IFRJ 2019: prestação de contas ao TCU**. Rio de Janeiro: IFRJ, 2020. Disponível em: https://portal.ifrj.edu.br/sites/default/files/u345/relatorio_de_gestao_ifrj_2019_tcu.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

ARTIGO | A Produção de Inovações na Rede Federal de Educação Profissional do Estado do Rio de Janeiro: Um Panorama do Primeiro Quarto do Século XXI

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO DE JANEIRO. **Resolução CONSUP/IFRJ nº 142, de 21 de novembro de 2023.** Aprova o Regulamento do Programa Institucional de Iniciação Tecnológica e Inovação (PIIT) do IFRJ. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:

https://portal.ifrj.edu.br/sites/default/files/u436/resolucao_consulp_142-2023_0.pdf.

Acesso em: 3 jan. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). **Instituto Nacional da Propriedade Industrial.** Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br>

Acesso em: 18 set. 2024.

KUENZER, A. Z.; GRABOWSKI, G. Educação profissional: desafios para a construção de um projeto para os que vivem do trabalho. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 297-318, 2006. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article%20/download/10762/10269>

Acesso em: 17 set. 2024.

MACHADO, L. O. Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 55, n. 1/4, p. 5-13, 1993.

Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1993_v55_n1_n4.pdf

Acesso em: 15 set. 2024.

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2002.

PACHECO, Eliezer. Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. PACHECO, Eliezer (org.). *Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.* São Paulo: Moderna, 2011.

PATIAS, I. A.; KNEBEL BAGGIO, D. Núcleo de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Regional: estudo em uma Instituição Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, a partir da atuação da hélice quádrupla. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 342–358, 2022. DOI: 10.48075/igepec.v26i3.29254. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/29254> Acesso em: 3 jan. 2025.

PEREIRA, L. A. C. **A Rede Federal de Educação Tecnológica e o desenvolvimento local.** Dissertação (Mestrado). Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, RJ, 2003.

SILVA, D. F.; LONGHINI, T. M. Atuação de Campus do Instituto Federal no Ecossistema de Inovação Local. **PRODUTO & PRODUÇÃO**, vol. 25, n.2, p. 62-88. 2024. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/ProdutoProducao/article/view/138493/92488>. Acesso

em: 28 dez. 2024.

SILVA NETO, J. T.; PASSOS, G. Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. **Revista do Serviço Público.** Brasília, jan./mar. 2015, p. 75-95.

SOUZA, M. S. P. S. **A reformulação da rede federal de ensino profissional como estratégia geopolítica para produzir inovação tecnológica no Brasil.** Geousp – Espaço e Tempo (On-line), v. 24, n. 3, p. 547-562, dez. 2020.

SOUZA, M. S. P. S. **Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como vetores de desenvolvimento territorial no estado do Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado). Niterói, 2016. 233 p. Disponível em: <https://encurtador.com.br/vEk4Q>. Acesso em: 3 jan. 2025.

VIEIRA, J. A.; LEITE, A. R.; KUHN, A. S. Perspectivas da produção de pesquisa aplicada, inovação e desenvolvimento científico e tecnológico nos Institutos Federais. **Revista Valore**, Volta Redonda, ed. 8, 2023. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/1344/1055>. Acesso em: 28 dez. 2024.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

O PROGRESSO, A ORDEM E O HIGIENISMO NA CONSTITUIÇÃO DA COMMUNITAS CAPITALISTA BANGUENSE (1888-1919)

THE PROGRESS, THE ORDER AND THE HYGIENISM IN THE CONSTITUTION OF THE CAPITALIST COMMUNITY OF BANGUENSE (1888-1919)

Paulo Cesar dos Reis

 <https://orcid.org/0009-0002-8200-471X>

Correspondência: profpaulodosreis@gmail.com
Univassouras/Maricá

DOI: 10.12957/cdf.2025.89445

Recebido em: 30 jan. 2025 | **Aceito em:** 07 fev. 2025

RESUMO

O texto aborda como as categorias de progresso e ordem, juntamente com o higienismo, fundamentam o projeto de modernização conservadora do Rio de Janeiro, usando a Fábrica Bangu como estudo de caso. Entre os séculos XIX e XX, o bairro operário de Bangu é exemplar para a discussão acerca do progresso e ordem como conceitos basilares do processo de organização do território. O higienismo se conecta ao discurso eurocêntrico da cidade moderna. A reflexão proposta analisa essas dimensões da modernização e conservação, que ainda influenciam a sociedade e a configuração da cidade contemporânea.

Palavras-chave: Modernização conservadora; Bangu; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The text discusses how the categories of progress and order, along with hygienism, underpin the conservative modernization project of Rio de Janeiro, using the Bangu Factory as a case study. Between the 19th and 20th centuries, the working-class neighborhood of Bangu exemplifies the discussion about progress and order as foundational concepts in the process of territorial organization. Hygienism connects to the Eurocentric discourse of the modern city. The proposed reflection analyzes these dimensions of modernization and conservation, which still influence society and the configuration of the contemporary city.

Keywords: Conservative modernization; Bangu; Rio de Janeiro



1 INTRODUÇÃO

Pouco a pouco a chaminé vermelha se desenha, os edifícios divisados ganham formas nítidas e, afinal, da estação do especial já parado, temos diante dos olhos toda a fábrica, o colosso que é a grande ‘urbs’ do trabalho de fiação e tecidos do ‘Bangu’. (GNRJ, 05.10.1910)

O edifício da sede da Companhia Progresso Industrial do Brasil (Fábrica Bangu) foi erguido em uma parte da Fazenda do Bangu, ocupando 18.649m² de área construída. O projeto arquitetônico foi pensado a partir do estilo Manchesteriano de Fábrica, com fachada sóbria de tijolos aparentes, vigamento de ferro fundido, linhas simétricas e a máxima racionalização possível do espaço, seguindo o padrão inglês de indústria moderna que já fazia uso de concreto armado, material relativamente novo nesta época.

Cabe salientar que foi construída uma olaria para dar conta da produção de material necessário para edificação da fábrica e dos demais prédios que faziam parte deste complexo fabril, incluindo as primeiras 95 casas da Vila Operária. Não havia olarias equipadas no Rio de Janeiro para produzir tijolos de alta densidade, necessários para a construção dos edifícios fabris (Silva, 1989).

Ressalta-se a inclusão da Vila Operária ao complexo fabril assim como a Igreja e o Cassino (edificados posteriormente), todos mantendo a estética construtiva, dando uma conotação de conjunto, formando plástica e culturalmente esta *communitas* capitalista, que por sua vez produz uma identidade que traz um sentido de pertencimento ao lugar: espaço do trabalho, da moradia, do lazer e da vida como um todo, isto é, uma verdadeira *communitas*.

Ao pensarmos nos *corpus fabris*, nas corporações de ofício, este *topos* torna-se essencial para o desenvolvimento do empreendimento fabril, em um país que acabou de abolir a escravidão e proclamar sua República, havia a necessidade de se buscar símbolos novos que justificassem toda esta transformação em curso, dando corpo ao ideal de progresso.

2 O PROGRESSO E SUA PRÁXIS NA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

As ponderações acerca da categoria progresso traçadas por Theodor Adorno no início do século XX, portanto contemporâneo da gestão de João Ferrer (1903-1919) na

Bangu,¹ são fundamentais para o entendimento da hipótese que move este artigo. Adorno traz uma reflexão interessante sobre a epistemologia da categoria progresso a partir de uma visão dialética que confronta Georg W. F. Hegel e Karl Marx no pensar desta ideia-força, que foi exaustivamente trabalhada pelos intelectuais do século XIX em todos os campos das ciências.

Tanto Hegel quanto Marx são testemunhas de que mesmo a visão dialética do progresso requer correções. A dinâmica de que falavam não é pensada como dinâmica pura e simples, mas na unidade com seu contrário, algo fixo sem o qual não há como ler a dinâmica nos fenômenos (Adorno, 1992).

Adorno evoca aqui o quadro mental do século XIX em que pese todo um pensar da filosofia e das ciências de maneira geral sobre o porvir, isto é, o sentido do futuro que se constrói a partir do movimento sempre para frente do conhecimento humano. Acrescenta-se a ideia da liberdade como motor deste progresso humano. Desde o Renascimento a liberdade faz parte do ideal de sociedade, cidade e ser humano, em todas as perspectivas, incluindo a econômica. As teorias de Adam Smith são, por exemplo, uma reflexão ilustrada acerca das relações humanas na economia.

Adorno prossegue sua reflexão expondo a crítica que Marx fez ao fetichismo dos ilustrados acerca da ideia de progresso, assim sendo Marx:

[...]criticou como fetichistas todas as concepções da naturalidade da sociedade, igualmente rejeitou, [...] a absolutização da dinâmica na doutrina do trabalho como a única fonte da riqueza social; e ele admitiu a possibilidade da recaída na barbárie. Será por mais do que mero acaso que Hegel, apesar da famosa definição da história, não contenha uma teoria explícita do progresso, e que Marx parece mesmo ter evitado a palavra, também na sempre citada passagem programática da introdução à Crítica da Economia Política (Adorno, 1992).

Nesta assertiva de Adorno, fica clara a intenção tanto de Hegel quanto de Marx de escaparem desta discussão que traz um elemento que está, naquele momento, distante dos dois, o mundo real. Pelo viés da economia e da política, em sua maturidade intelectual, Marx buscou se retratar ao analisar as dimensões materiais da vida cotidiana,

¹Secretário da Bangu no período de 1903-1919, onde o ideal de progresso e ordem se associaram à categoria higienismo a partir das compensações sociais (água, esgoto, luz, parque, zoológico, piscina, cassino, entre outras benesses dadas pela fábrica aos seus operários).

conseguindo realizar esta tarefa com sucesso a partir de 1852.²

Adorno prossegue sua reflexão evocando novamente Hegel e Marx e colocando o ‘tabu dialético’ do fetiche como arma de guerra epistemológica para a concepção desta categoria-chave, que se liga ao entendimento da constituição dos estados nacionais capitalistas. Portanto este ‘tabu dialético’:

[...]sobre fetiches conceituais, herança do velho iluminismo anti-mitológico na fase da sua auto-reflexão, estende-se também à categoria que outrora foi diluída pela reificação, o progresso, que ilude tão logo usurpa o todo como momento isolado (Adorno, 1992).

Aqui Adorno saca da gnosiologia marxista, no todo ou totalidade, para justificar a dureza da construção epistemológica da ideia de progresso enquanto palavra força de um ideal de sociedade que se constrói para além do capital, traz também a palavra/conceito *verdinglichung* que se traduz como reificação que literalmente significa transformar uma ideia em uma coisa, dando materialidade a categoria progresso que deve ser compreendida a partir de sua *práxis*, que se constrói no movimento dialético da sociedade a partir das disputas ideológicas pelos espaços, subjetivos e objetivos, de poder.

A reflexão epistemológica da categoria progresso somente se completa com a inclusão de Auguste Comte (1798-1857) criador do positivismo, que tem a razão e a ciência como princípios ordenadores da sociedade, recobrando a tradição intelectual Iluminista a partir dos acontecimentos derivados da dupla revolução, inglesa e francesa. Comte exerceu profunda influência em alguns círculos eruditos no Brasil desde, pelo menos, a década de 1830/40, principalmente no processo de construção do bloco histórico republicano que tomou o poder impondo uma forma de governo sazonal e de consulta ‘popular’.

Parcelas da elite senhorial brasileira tiveram nas reflexões positivistas uma direção propositiva para objetivar sua ação política e econômica na constituição da cidade Rio e até no projeto de Estado Nacional, que se ordenou neste longo processo. O positivismo deu as bases teóricas para os intelectuais orgânicos do urbanismo projetarem um ideal de cidade que pode ser visto na evocação da categoria progresso em conformidade com o higienismo. Estas duas categorias estruturantes do capitalismo industrial encontraram na ordem ou conservação o *status quo* necessário para o processo totalizante de

²Apenas em 1939 surgiu a primeira edição em língua portuguesa. Esta edição foi traduzida a partir da segunda edição publica em 1869, com modificações.

modernização das concepções de Estado, Nação e Povo.

Assim sendo, pode-se dizer que o *ethos* capitalista é mais fluido e dialético que a teoria política e econômica do capital. Adam Smith é exemplar nesta questão, pois não foi um economista, *stricto sensu*, e sim um filósofo moralista do Liberalismo econômico, que se preocupou com a natureza e as causas da riqueza das nações, assim como Karl Marx o foi para o Capitalismo, buscando explicar as suas origens sociais, filosóficas, jurídicas, políticas e econômicas a partir de sua trajetória histórica.

A fetichização do progresso reforça a sua particularidade, sua limitação às técnicas. Se o progresso verdadeiramente se assenhorasse do todo, cujo conceito traz as marcas da sua violência, então ele não mais seria totalitário. Ele não é uma categoria conclusiva; ele quer obstar o triunfo do mal radical, e não triunfar sobre si próprio. (Adorno, 1992)

Nestas colocações de Adorno, torna-se clara a fluidez da categoria progresso que se distancia da concepção idealizada pelos filósofos da Ilustração. Adorno problematiza o debate ao colocar o sentido dialético nesta categoria, portanto para o entendimento da formação do Estado Nacional Capitalista, far-se-á necessário aguçar o olhar para além das fronteiras da economia e da política, progresso precisa ser visto como um conceito temporal suscetível a mudanças e interpretações conjunturais, diferentemente de categoria que requer certa imobilidade epistêmica para o entendimento de seu significado e significância.

O sentido deste caminhar para frente só se revela em sua plenitude quando a Cultura se torna fator preponderante da análise, segundo Adorno. A categoria progresso deixa assim de ser totalitária para ser totalizadora, no sentido da libertação do ser humano das amarras impostas pela economia e ou política.

A categoria progresso para o positivismo comtista esbarra nesta condicionante, o totalitarismo. Ao impor um tipo de desenvolvimento totalizante, que coloca a racionalidade e o cientificismo como pressupostos objetivos para o progresso ou modernização, não levando em conta a dimensão da Cultura e dos valores filosóficos inerentes a cada trajetória social, seja de um país, cidade ou território. O coletivismo comtista torna-se uma camisa de força que homogeneíza os contrários, subsumindo-os à lógica totalitária imposta pela ordem.

O pensamento industrialista brasileiro foi deveras influenciado pelo positivismo comtista que levou para o pátio das fábricas e para as vilas operárias os princípios do progresso, do higienismo e da ordem no que nomeio de maquinismo higienista, em que

pese a estruturação de um *ethos* fabril que se conformou com o *ethos* senhorial. Estes discursos revelam a disputa pelo campo industrial, trazendo para a discussão diversos atores sociais antagônicos neste cenário em constituição na cidade capital.

Buscando nas reflexões de Marx sobre o progresso, Adorno evoca o princípio da totalidade para justificar certa dureza na categorização parcial que é dada pela cultura ilustrada, pois não dá conta do sentido real e total desta categoria, que é por natureza libertadora. O pensamento capitalista se apropriou do ideal de progresso, inserindo a categoria ordem para justificar a subsunção do proletariado à cultura burguesa.

O positivismo enquanto uma doutrina filosófica desenvolveu uma base teórica e metodológica calcada na:

[...]Teoria dos Três Estados. Essa teoria se encontrava fundamentada em seu método, que consiste em bases históricas, com um tratamento abstrato a consagrar as grandes linhas evolutivas da humanidade. Em sua concepção prospectiva preconizava que dois elementos se completam para a explicação dos processos: a estática e a dinâmica. (Penna, S/D).

Nesta discussão, Penna coloca que estes dois elementos foram fundamentais para o positivismo comtista. A Estática é a representação da estrutura da sociedade, em que pesem as leis da harmonia social, da hierarquia, das classes e dos indivíduos, sedimentando a ideia de ordem (Penna, S/D). A Dinâmica é tudo aquilo que se relaciona com a ação humana, com o ato de intervir, buscando sempre melhorar, progredir e avançar. Seu objetivo seria o domínio do homem sobre a natureza, onde todas as ciências pudessem se irmanar entorno do bem-estar social coletivo.

No Brasil e mais especificamente nas fábricas este jogo de poder torna-se latente nas relações de trabalho, em suas dimensões econômica, social e cultural. Os pontos de tensão entre as diversas dimensões existentes entre os operários, num mesmo espaço fabril, trazem à tona uma divisão intelectual e social do trabalho que derrama para fora da fábrica, gerando uma desarmonização da coletividade fabril, provocando conflitos intrafábrica e intravila, para o caso em análise na *communitas* capitalista banguense. Talvez o melhor exemplo sejam as moradias operárias, símbolos do progresso social que foi tão defendido pelos higienistas e socialistas do século XIX.

Pode-se conceber uma situação em que a categoria perca seu sentido e que, no entanto, não seja aquela da regressão universal, que hoje se alia ao progresso. Então o progresso se transformaria na resistência contra

o sempre presente perigo da recaída. O progresso é essa resistência em todos os graus (Adorno, 1992).

Para concluir esta categorização elaborada por Adorno, o progresso precisa ser visto como resistência ao conservadorismo, contudo para o caso em tela há uma conformação entre estas duas concepções que se revela no projeto de Estado Nacional Brasileiro. As dimensões do Barroco, da Ilustração e do Capitalismo coadunaram-se, criando um *ethos* que norteou este processo, afirmando um ideal de cidade, sociedade e ser humano em uníssono com estes princípios filosóficos e culturais.

Portanto a Fábrica Bangu, imbuída do *ethos* senhorial, evocou o projeto de modernização conservadora, trazendo-o para o chão da fábrica, isto é, para o cotidiano das pessoas comuns. Não há uma teoria pura neste discurso/ação política e sim atitudes e práticas que revelam um projeto de fábrica que está inserida na dinâmica da cidade e da Nação ao mesmo tempo.

O espelho do próspero de Richard Morse (1988), faz-se presente nesta lógica filosófica e cultural de uma territorialidade em construção. O olhar reto, pragmático e arguto do capitalista brasileiro encontra na racionalidade inglesa o seu Édipo Rei.

Assim como Narciso que busca em seu espelho a perfeição no outro/reflexo, a Fábrica Bangu busca no Estado o seu reflexo ou ideal de perfeição, para alimentá-la de esperança no futuro que está no progresso (técnico, tecnológico e social). Contudo, não abandona as tristes marcas de seu passado que permanecem vivas pela cidade em espaços precarizados e predeterminados para abrigar aqueles que não fazem parte deste futuro/progresso, no entanto, continuam ali servindo aos seus senhores.

A profecia edipiana não se realizou por completo, se conformou dando o sentido que a classe dominante e senhorial determinou. A ausência de uma ruptura institucional e cultural contribuiu diretamente para as permanências nas relações sociais, políticas e econômicas, fazendo da experiência da Fábrica Bangu um interessante objeto de reflexão.

O progresso e a ordem formam um conjunto de forças que impulsionam o Estado, a Nação e o Povo para o devir histórico da grandeza do Brasil. Para além do lema positivista estas categorias estão intrinsecamente colocadas no imaginário do brasileiro deste longo século XIX, que se constrói enquanto cidadão de um país que ainda não se formou por completo, que ainda não cumpriu o seu ideal.

O sentido ‘civilizador’ deste processo tem na indústria o seu *santo graal*, pois evoca o *ethos* senhorial como plataforma epistêmica de uma cidadania a partir da inclusão

do operário neste mundo novo que é capitalista por essência e positivista por natureza. Traz ainda, no seu bojo, uma ‘nova’ cidade que coaduna as dimensões da *urbe*, *polis* e *civita* na mesma territorialidade que só pode ser entendida em sua totalidade.³

Portanto, a Fábrica Bangu pode ser analisada como um laboratório para os experimentos econômicos e sociais que se colocam neste limiar do século XIX. Para concluir este ponto, não se trata aqui de uma política de governo e sim de uma questão de Estado ou ‘civilizacional’ que extravasa a própria forma de organização da política, pois a forma é um mero pretexto para a implantação de um sistema econômico e cultural de organização da sociedade, isto é, o capitalismo industrial e senhorial.

3 O HIGIENISMO E O DISCURSO DA ORDEM NA CONSTRUÇÃO DA COMMUNITAS CAPITALISTA BANGUENSE

O Higienismo pode ser analisado como categoria, pois o seu campo teórico foi objetivado e interpretado por grupos ou campos de ação política, econômica e social. Estas objetivações foram convertidas em discursos e ações no campo urbanístico (engenharia e saúde), influenciando, até certo ponto, o processo cotidiano de construção, desconstrução, expansão, secção, remodelação e demais intervenções nas cidades e ou territórios.

Cumprir o caráter coletivo e de ação educadora do higienismo, pois os cuidados sanitários não eram individuais e sim realizados para a comunidade, esgotamento sanitário, escarradeiras, coleta de lixo, entre outras ações que visavam uma assepsia da cidade como um todo. Os cuidados domésticos, relativos às casas também cumpriam as diretrizes do higienismo tais como pé direito alto, janelas mais largas para melhorar a ventilação, banheiro com esgotamento sanitário, água limpa e tratada eram colocadas como essenciais em uma cidade conhecida por sua falta de condições públicas e privadas de higiene.

Como Azevedo (2016) afirmou em sua tese de doutorado e coaduno com essa opinião, os engenheiros foram de grande importância para a construção de um pensamento ou ideia de progresso que se ligava ao desenvolvimento material. Acrescento

³Estas três categorias são historicamente e territorialmente construídas. *Urbe*, liga-se ao espaço físico da cidade, tem origem na Grécia Helénica, assim como *Polis*, que se liga a vida política na Urb. *Civita* é um conceito romano que está intimamente atrelado aos direitos do cidadão, dando origem a conceitos e categorias sociais como cidadania, civilização, civilidade e ao Código Civil, principal ferramenta de defesa do cidadão.

os médicos que igualmente possuíam um pensamento ou ideia de progresso da cidade pela mesma via. As concepções higienistas estavam igualmente presentes neste novo pensar da urbanidade.

Estes intelectuais orgânicos do urbanismo fluminense estavam em uníssono com o discurso capitalista e europeu de cidade asséptica, ordenada, racionalizada e controlada. Os modelos de cidade eram Paris, Londres e Chicago que, entre 1850-1890, passaram por uma série de reformas modernizantes que prezaram não apenas por um padrão novo de beleza, sobretudo pelas questões de ordem estrutural e sanitárias.

A legislação foi fundamental no processo de ordenamento da cidade, da sociedade e do cidadão, dando os limites racionais das ações individuais e ou coletivas no território. O domínio do legislativo e do judiciário pela classe dominante e senhorial foi decisivo nos rumos da cidade do Rio de Janeiro, que historicamente conviveu com figuras fortes e autoritárias que decidiram os caminhos para a constituição desta *urbe* moderna e conservadora. Assim como a sua *polis*, que foi subsumida pelo *ethos* senhorial.

Ocorreu neste período uma mudança radical em termos de ocupação e utilização do território urbano, pois com o advento da Segunda Revolução Industrial, não apenas o padrão e a escala produtiva mudaram, o fluxo de pessoas na cidade foi bruscamente alterado como pode ser atestado, para o caso do Rio de Janeiro, nos censos realizados durante esta ocasião (1870-1906). Contudo não houve mudanças sob o ponto de vista da classe dominante, que permaneceu impondo o seu *ethos* senhorial através de seus anéis burocráticos de poder (Dreifus, 1984), como no caso do domínio político do Dr. Augusto de Vasconcelos na região de Campo Grande, Bangu e Realengo por décadas, mesmo com a presença da Fábrica Bangu e seu *ethos* civilizacional.

O higienismo surgiu como resposta ao crescimento acelerado das grandes cidades, uma série de descobertas científicas nas décadas de 1830-1850 ligadas, principalmente, à microbiologia na chamada Revolução Pasteuriana produziu um novo pensar sobre a cidade. Este pensamento trouxe novas preocupações para os intelectuais orgânicos do urbanismo.

O pensamento e a ação de sindicatos e partidos políticos ligados às reflexões socialistas foram fundamentais para o contraponto a hegemonia da classe dominante e senhorial, este repensar da questão urbana trouxe o proletariado como elemento importante neste processo histórico como enfatiza Marx em suas reflexões acerca da conjuntura francesa da primeira metade do século XIX (Marx, 1852).

No Rio de Janeiro da segunda metade do século XIX e inícios do XX, percebe-se o avanço do espectro das ideias socialistas. Imbuídos pelo humanismo, o sentido de justiça social, igualdade e liberdade. Estes socialistas imaginaram uma cidade menos desigual e mais acessível a todos, dialogando com uma parcela dos higienistas que acreditavam na transformação da sociedade a partir das reformas urbanísticas de cunho sanitarista.

Desde a década de 1840, a *práxis* socialista faz-se sentir na cidade Rio como atestou Fridman (2017) em artigo acerca do socialismo romântico. Este ideal socialista coadunou com o discurso do higienismo, a partir da concepção de uma cidade para todos, isto é, o combate à insalubridade na *urbe* dar-se-á a partir da instituição de uma pauta política e social higienista que cumpre citar: moradia popular salubre, fim da escravidão, demarcação de terras indígenas e rede de proteção aos operários.

Fridman chama atenção para as influências do pensamento socialista francês, que traz as ideias de progresso associadas às melhorias de vida das pessoas, principalmente dos ‘desclassificados’. Esta seria a vertente humanista e social do higienismo ao colocar os problemas das cidades brasileiras a partir da condição de insalubridade delas. Estas condições precárias foram provocadas pela política senhorial da classe dominante que socioespacializava as ações de Estado através do domínio da máquina pública. As obras de melhoria urbana eram hegemonicamente realizadas em determinadas regiões da cidade Rio (Abreu, 1987). A Comissão de Melhoramentos de 1874-1876 foi um exemplo desta política seccionadora, ao privilegiar alguns lugares da cidade que ‘mereceriam’ ser incluídos nos planos da comissão, não se pensou numa mudança de cunho geral, que entresspassasse por todas as regiões da cidade.

A Fábrica Bangu entre 1890-1917 realizou sozinha todas as obras de infraestrutura urbana em sua *communitas*, sendo o primeiro caso na cidade Rio. Somente com investimento privado, foi capaz de construir uma verdadeira cidadela em pleno sertão carioca, abrigando cerca de 3.000 pessoas no final do século XIX e aproximadamente 9.000 pessoas na primeira década do século XX, com equipamentos de lazer, saúde e educação que eram comuns apenas em algumas poucas regiões da cidade.

A situação de precariedade de determinadas áreas da cidade foi dada a partir do abandono das regiões mais vulneráveis da presença do Estado. O Rio da *Belle Epòque*, por exemplo, foi agraciado com diversas obras de melhorias urbanas em todos os sentidos. A região suburbana foi o contraponto desta política, pois pouco sentiu de progresso

realizado pelo Estado, as iniciativas ordenadoras, higienistas e racionalizadoras partiram, em essência, das fábricas como no caso da Bangu.

A primeira experiência estatal de ‘bairro popular’ dentro dos padrões higiênicos vigente pela legislação da época e com um planejamento urbano definido e aplicado, foi o bairro de Marechal Hermes, inaugurado em 1913 pelo então presidente da república Hermes da Fonseca.

A proposta dos socialistas românticos era oposta às políticas implementadas nas cidades brasileiras, principalmente na cidade Rio. Os socialistas trouxeram os ideais de melhorias urbanas, principalmente nas regiões mais pobres, com ênfase na construção de habitações populares salubres, que seguiriam regras duras de construção provocando assim, uma harmonização do território em termos de qualidade sanitária, esta era a máxima destes socialistas românticos.

Estas ideias influenciaram diretamente os operários da Fábrica Bangu, especialmente os menos qualificados que eram despossuídos de quase tudo. Havia grandes diferenças nas políticas sociais da Fábrica Bangu entre os trabalhadores estrangeiros e qualificados e os brasileiros, quase sempre, com pouca qualificação técnica (chão de fábrica).

O movimento operário carioca se organizava nesta conjuntura fortemente influenciada pelos socialistas, que trouxeram para a pauta de reivindicações as questões ligadas ao higienismo: como melhores condições de salubridade nas fábricas e em suas residências, que precisavam ser minimamente dignas.

Por outro lado, houve também um higienismo que andava lado a lado com o positivismo e o conservadorismo, prezando pela ordem como bandeira de luta. Foi um importante instrumento para dar vazão à tese das pestilências ligadas diretamente às classes ‘subalternas’. Benchimol (1992) percebeu a força deste discurso na região portuária que foi o *topos* da resistência às políticas de implementação à força, da ordem, tendo o ponto mais agudo durante a reforma Pereira Passos de 1903-1906.

Talvez a síntese desta conjuntura transformadora seja a década de 1870, pois dois movimentos de Estado foram realizados no que Benchimol chamou de primeiro Plano Urbanístico da cidade do Rio de Janeiro: A Comissão de Melhoramentos (1874-1876) e o relatório da Junta de Medicina de 1878.

Portanto, pode-se considerar que os planos urbanísticos são momentos de coroação de políticas urbanas em curso ou de um novo pensar sobre a cidade. As mudanças mais radicais são dadas no médio e longo prazo de forma mais pulverizada e

conjuntural, que atendam às demandas de ordem política, pois privilegiam determinadas regiões da cidade. Contudo, para o caso do Rio de Janeiro, as políticas de intervenção urbana sócioespacializadas (Abreu, 1987) foram mais efetivas, dando este sentido de transformação a partir das necessidades políticas, econômicas e sociais da classe dominante senhorial, que estava enraizada nos aparelhos de estado.

A racionalidade urbana que moveu o Rio de Janeiro não pode ser reduzida a monumentos de culto a determinada estética. A urbe carioca é complexa, moderna e conservadora, pois nenhuma reforma botou abaixo a totalidade da cidade. Algumas partes foram transformadas e outras perduram até hoje, com adaptações e pequenas modificações.

Em síntese vimos até aqui duas concepções ou vertentes do higienismo. A primeira menos organizada e mais idealizada, fazendo parte do campo dos humanistas e socialistas. Coloca uma visão utópica da sociedade e do processo produtivo que devem ser levados em conta no ato de pensar uma cidade equânime, isto é, com boa qualidade de vida para todos: com água limpa e encanada, esgotamento sanitário, casas higiênicas, ruas largas e calçadas entre outras melhorias urbanas que proporcionassem saúde e bem-estar para todos.

A segunda vertente, ligada ao positivismo e ao liberalismo, idealizou uma cidade seccionada socialmente e economicamente. Prezavam pela ordem e pela ‘meritocracia’ como formas de ordenação da cidade, reforçando as políticas urbanas pontuais do Estado. A elite senhorial fluminense, hegemonicamente, fez parte deste campo.

Assim sendo, é preciso estabelecer a conexão entre este debate realizado pelos intelectuais orgânicos do urbanismo fluminense no processo de construção da cidade Rio e as políticas urbanísticas da Fábrica Bangu que estão contidas no seu projeto inicial.

A região escolhida para abrigar a Fábrica Bangu e todo o aparato urbanístico necessário para o sucesso deste empreendimento que, inicialmente, prometia gerar 1.600 empregos diretos, precisava possuir características diferentes dos demais empreendimentos fabris contemporâneos. A ideia era fazer desta Fábrica rural uma verdadeira cidadela ou *communitas* capitalista para promover um ‘novo’ tipo de indústria moderna, que imbuída pelos ideais do progresso e do higienismo, seria uma luz redentora neste Estado Nacional em consolidação.

4 MÉDICOS E ENGENHEIROS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Pensar o Rio de Janeiro como capital e, portanto, estabelecer o seu processo de capitalidade é um desafio que se coloca no horizonte da reflexão crítica acerca da cidade e da ação política, econômica, cultural e filosófica de seus habitantes. Neste chão, que foi duramente conquistado como coloca Abreu (1987), deve-se estabelecer os marcos da constituição urbana do Rio de Janeiro a partir da ação histórica de sua elite senhorial que determinou, até certo ponto, as direções e os caminhos para a consolidação deste território.

Far-se-á agora, necessário, estabelecer os primeiros passos da constituição do campo do pensamento urbanístico fluminense a partir da análise das primeiras instituições associativas de médicos e engenheiros, que refletiram acerca das complexidades que cercam as grandes cidades do oitocentos, à luz da ciência e tecnologia.

Para este campo do pensamento urbano, cumpre citar a Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro (1886) e o Clube de Engenharia (1880) que formam uma síntese do pensamento urbanístico acerca dos rumos desta cidade capital que se adensa fortemente em termos de população, ganhando uma grande complexidade neste longo século XIX.

A SMCRJ, fundada em 1886, foi organizada para dar continuidade ao ideal da Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro (1829),⁴ de difusão dos saberes médicos científicos. A SMCRJ conseguiu agregar um número elevado de associados, influenciando praticamente todos os profissionais da saúde que atuavam no país, em especial na cidade Rio. Reafirmando o discurso higienista, contribuindo diretamente para a objetivação das ideias e práticas do sanitarismo como ferramenta privilegiada no combate às principais doenças que afligiam as cidades oitocentistas. Influenciam diretamente na concepção de controle da natureza para o desenvolvimento das cidades, para o caso em tela, os desmanches de morros, morretes, aterramento de lagoas e várzeas, canalização e mudança de curso de rios, fazem parte das concepções higienistas destes intelectuais orgânicos do urbanismo fluminense.

A matriz teórica da SMCRJ era a escola pasteuriana de saúde da França, pois dos quatro fundadores dois eram médicos franceses e dois médicos brasileiros formados em Paris, portanto em profundo diálogo com o debate central sobre saúde no ocidente.

⁴Trato desta instituição em minha tese de doutorado defendida em 2020 – IPPUR/UFRJ.

Estes profissionais, formados a partir dos discursos e da compreensão da saúde através das reflexões do higienismo, tanto das associações médicas, quanto das faculdades de medicina do Rio e da Bahia, trouxeram a revolução pasteuriana para o ‘Planejamento Urbano’, caracterizando-se como intelectuais orgânicos do urbanismo em sua *práxis* na constituição de um ideal de cidade capitalista e industrial, fortemente influenciada pelo positivismo comtiano, igualmente de matriz francesa.

Nesta atmosfera intelectual, fazendo parte do mesmo campo do urbanismo fluminense, o Clube de Engenharia pode ser colocado como um importante ator neste processo de constituição de uma cidade complexa como o Rio de Janeiro e, em especial, a *communitas* banguense, como *topos* deste pensamento urbanístico, que se forma neste processo histórico. O Clube de Engenharia, fundado em 1880 por Conrado Niemeyer traz, segundo Azevedo (2016), uma forma mais ordenada de pensar as obras públicas e a própria cidade.

Havia um longo caminho de constituição do campo intelectual dos engenheiros, que disputavam com os médicos a primazia do higienismo ou do sanitarismo como ferramenta para a ‘cura’ das cidades. As doenças que assolavam as principais cidades no mundo eram essencialmente advindas da ausência de boas condições de salubridade.

As ações do Clube de Engenharia estavam principalmente na regulação da profissão de engenheiro e na disputa por cargos públicos ligados a construção das cidades como a Junta de Higiene Pública (1850-1886) e a Inspetoria Geral de Higiene (1886), que ocupou o lugar da Junta.

Este olhar técnico e científico é revelador de uma série de reflexões e propostas para a transformação do Rio de Janeiro em um lugar ideal para a moradia da elite senhorial brasileira e, ao mesmo tempo, uma cidade industrial que capitalizou para si uma revolução sob o ponto de vista econômico, dada a conjuntura financeira da cidade, como foi exposto anteriormente.

A centralidade da cidade capital atraía as elites senhoriais de todo Império desde 1808 e com a crescente dinamização econômica, pessoas de baixa renda foram igualmente atraídas em busca de uma vida melhor, migrando para o Rio de Janeiro. Inicialmente, estas pessoas que formaram a ‘*ralé*’ carioca, residiam nas franjas do core histórico. Posteriormente, foram sendo expulsas para lugares mais ermos e desestruturados como a Baixada Fluminense e o Subúrbio carioca, utilizando a linha do trem como vetor para o adensamento de regiões já ocupadas anteriormente.

A política de incentivo à imigração europeia igualmente contribuiu para a

diversificação desta população, formando uma nova cidade e abrindo para desafios cada vez mais complexos na gestão urbana, envolvendo os intelectuais orgânicos do urbanismo fluminense nestas reflexões acerca da cidade ideal.

Como foi colocado, médicos e engenheiros hegemonizaram este debate, formando um campo de ação teórica e prática sobre a modernização da malha urbana da cidade Rio. O ponto de inflexão deste campo de ação inicia-se na década de 1870 e prolonga-se até a reforma Pereira Passos em 1906.

Segundo os censos de 1872 e 1890 havia um número elevado de pessoas que habitavam a cidade Rio que eram naturais de outras províncias, respectivamente 26.036 de um total de 274.962 e 190.693 de um total de 522.651. Confirmando o crescente cosmopolitismo da cidade Rio, acrescenta-se respectivamente 84.279 e 105.202 estrangeiros residentes. Portanto, no ano de 1872, 40% do total da população carioca era composta por estrangeiros e migrantes de outras províncias do Brasil, no censo de 1890 este número subiu para 56% do total da população.

Recobrando a questão da categoria progresso enquanto fator estruturante da cidade Rio, percebe-se que alguns empresários se destacaram neste período como empreendedores ao aplicarem grandes recursos financeiros em equipamentos modernos para a nova indústria têxtil como pode ser visto nas exposições da indústria brasileira de 1881/1882 e na modernização das grandes fábricas têxteis a partir da política de importação de maquinário, hegemonicamente, inglês e de mão de obra europeia qualificada.

A Fábrica Bangu é um caso exemplar nesta conjuntura (Reis, 2020). Desde a ideia de se construir a maior e mais complexa Fábrica do Brasil, com os mais modernos equipamentos e mão de obra qualificada, passando pelas políticas sociais de amparo ao operário, mesmo que seja inicialmente, para uma minoria de trabalhadores qualificados. Esta política provocou um novo pensar sobre o processo produtivo.

A proliferação de fábricas e o adensamento da população, a partir do surto industrial de 1870/1880, trouxe um repensar da cidade através da ação ordenadora dos médicos e engenheiros. Pelo menos, um olhar mais racional e prático em que pese as ideias de civilização e progresso, como colocou Azevedo (2016).

Os problemas e as eventuais soluções para o crescimento acelerado da população e o consequente adensamento das áreas mais dinâmicas – central e portuária, encontrariam solução através deste olhar mais racional e ordenador do território, com forte influência do positivismo, que já ocupava o alto escalão da burocracia de estado.

Este crescimento acelerado da população da cidade Rio, despertou preocupações das autoridades públicas e da elite senhorial, que viram os espaços urbanos adensarem, principalmente, na região da Cidade Nova. Tomando as freguesias de São Cristóvão, Santana e Engenho Velho, que grosso modo compõe esta região, temos assim, nos censos de 1872 e 1890, respectivamente 65.980 (24% do total da população) e 113.694 (21% do total da população) habitando esta região.

O pensar a cidade para acomodar o fluxo de pessoas vindas de todas as partes do Brasil e de diversos países europeus, tornou-se ponto focal das autoridades do Estado e de seus intelectuais orgânicos. Cabe ainda observar o alargamento físico da ocupação humana que se espalhou em diversas direções consolidando os três vetores de crescimento, as atuais zonas Sul, Norte e Oeste. Esta preocupação ocupou as cabeças dos incorporadores da Fábrica Bangu, pois traz alguns problemas que poderiam prejudicar o bom funcionamento da Fábrica como ocupação irregular da região, em consequência da propaganda positiva.

É oportuno enfatizar que o discurso da ordem através do progresso e do higienismo, torna-se de grande importância para a consolidação desta *communitas* em pleno sertão carioca. A disciplina fabril é essencial para um bom ambiente de trabalho. Esta disciplina não pode ser dada apenas no interior da fábrica, ela precisa ser derramada para fora, nas ruas e no interior das casas, isto é, na *communitas* como um todo, criando uma cultura fabril, isto é, um verdadeiro modo de vida que se coaduna com os princípios ordenadores de uma fábrica.

Não obstante, o som agudo e disciplinador do apito da Fábrica faz-se necessário para ditar este ritmo novo de vida para os banguenses. O primeiro toque desperta o gigante vermelho e branco para o início do dia. O segundo apito indica o meio do dia, hora do almoço e do descanso. O terceiro apito menos agudo e mais brando, indicando o fim de mais um dia de trabalho. No dia seguinte se repete a mesma rotina dos apitos como os sinos das igrejas medievais que marcavam as horas e orientavam a vida, disciplinando os ouvidos e as mentes dos cristãos mais devotados.

Vasconcelos em sua triste narrativa acerca da Bangu (Reis, 2020), no livro *Meu pé de laranja lima*, traz em sua lembrança de infância, o som do apito da fábrica que disciplinava os operários e dava ritmo a vida dos habitantes desta *communitas* capitalista.

Devia ter gente fazendo serão na Fábrica e o serão não ia além das oito horas. Dificilmente passava das nove. Pensei na Fábrica um momento.

Não gostava dela. O seu apito triste de manhã tornava-se mais feio às cinco horas. A Fábrica era um dragão que todo dia comia gente e de noite vomitava o pessoal muito cansado. (Vasconcelos, 1968, p.38)

A disciplina fabril caminha ao lado do higienismo e do positivismo, contribuindo para a instauração da ordem como ferramenta de controle social e por conseguinte produtivo. É possível notar sob o ponto de vista da organização física da Fábrica e de sua Vila Operária, estas questões materializadas no desenho urbanístico da planta de 1909.

Fonte inestimável para análise desta cultura fabril pautada pela ordem, encontra-se nas poucas imagens da Fábrica e da Vila que revelam o cotidiano destas pessoas que se deslocam calmamente de suas casas para a Fábrica, sem trânsito ou confusões, de forma ordeira e disciplinada, com seus uniformes que fortalecem o espírito de corpo e, por conseguinte, de pertencimento à *communitas*.

Não há desculpas para atraso, a pontualidade precisa ser britânica como os mestres e contramestres que reforçam esta disciplina fabril com vigor senhorial, impondo a ética capitalista nos corações e nas cabeças dos operários. O progresso associado à ordem transforma este dia a dia em obrigação para aumento da eficiência do operário, que precisa se irmanar com o maquinismo higienista cada vez mais avançado, dando um dinamismo à vida do operário dentro e fora da Fábrica.

Na Vila as ruas largas, retilíneas e calçadas facilitam a compreensão desta lógica ou *ethos*, assim como a organização eficiente do projeto urbanístico planejado por engenheiros que levaram em conta a máxima eficiência para os deslocamentos e para o conforto dos operários agraciados com uma das 95 casinhas da Vila. O bosque planejado, com suas alamedas perfeitamente arborizadas em profundo diálogo com os jardins ingleses, proporcionam um ambiente austero, ordenado e controlado que associava Bangu a uma vila inglesa. Havia um pomar e um viveiro de plantas que serviam para o cultivo de mudas que foram utilizadas na arborização desta *communitas*, como está demonstrado na Planta da Fábrica e da Vila Bangu de 1909 e em diversos artigos de jornais de época.

Todo este esforço para se criar um tipo de vida diferente causou estranheza, principalmente, do operariado brasileiro que não detinha ainda uma cultura fabril mais rigorosa. Houve resistências ao discurso da ordem que se implanta nesta *communitas*. Há muitas notícias em jornais de conflitos entre brasileiros e estrangeiros pelos motivos mais banais possíveis (Severino, 2015).

De toda maneira, a ordem se impôs ao longo do tempo ditando os caminhos que esta *communitas* deveria percorrer. Tanto o progresso quanto o higienismo foram

essenciais enquanto discurso e prática cotidiana no processo de constituição de um modo de vida novo para a maioria dos operários da Fábrica Bangu. A *civitas* foi um elemento chave neste processo de domesticação do operário da fábrica e dos moradores da região periférica da *communitas* banguense.

Isto não significou a ausência de resistências ao modelo imposto pelo autoritarismo do capitalismo industrial e senhorial e sim, certas acomodações e adaptações que foram colocadas ao longo do tempo, através das políticas sociais da direção da Fábrica Bangu durante a gestão de João Ferrer (1903-1919) que marca a primeira fase desta *communitas* capitalista.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjn97rk6c2LAXWfuJUCHbtEIycQFnoECBYQAAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufba.br%2Findex.php%2Frua%2Farticle%2Fdownload%2F3073%2F2195%2F7218&usg=AOvVaw3kQe9oDSOZmWDJMGXVz3&opi=89978449>

Acesso em: 18 fev. 2025

AZEVEDO, André Nunes de. **A Grande Reforma Urbana do Rio de Janeiro**: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso. Rio de Janeiro: Ed. PUCRIO e Editora Mauad X, 2016. Disponível em:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjx1Kb86c2LAXWpnpUCHSnAG4gQFnoECBcQAQ&url=http%3A%2F%2Flabelleuerj.com.br%2Fdownloads%2Fsugestoes-de-leitura%2Fandre-azevedo-a-grande-reforma-urbana.pdf&usg=AOvVaw3DxCZmSS7qmGDZUzqaPMzr&opi=89978449>

Acesso em: 18 fev. 2025

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2011.

Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjViZOL6s2LAXWBp5UCHQz9N-oQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Ffiles.cercomp.ufg.br%2Fweby%2Fup%2F988%2Fo%2FBOURDIEU_Pierre._O_Poder_Simb%25C3%25B3lico_\(2\).pdf&usg=AOvVaw1JEYUHjzbQgFXDRNqCQSpr&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjViZOL6s2LAXWBp5UCHQz9N-oQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Ffiles.cercomp.ufg.br%2Fweby%2Fup%2F988%2Fo%2FBOURDIEU_Pierre._O_Poder_Simb%25C3%25B3lico_(2).pdf&usg=AOvVaw1JEYUHjzbQgFXDRNqCQSpr&opi=89978449)

Acesso em: 18 fev. 2025

DREIFUSS, Renè Armand. **A conquista do Estado** (Ação política, poder e golpe de classe). Petrópolis, Vozes, 1981. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwigvbiY6s2LAXVYmZUCHVkcO4EQFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Fgatedb.ufrj.br%2Fwp->

[content%2Fuploads%2F2021%2F02%2FDREIFUSS%2C%2520Ren%25C3%25A9%2520Armand_1964%2520-%2520A%2520conquista%2520do%2520Estado.%2520A%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520pol%25C3%25ADtica%2C%2520poder%2520e%2520golpe%2520de%2520classe%2520\(pesquis%25C3%25A1vel\)_compressed-compactado.pdf&usg=AOvVaw0Enn0s1gIPsdZ-EAghidi_&opi=89978449](#) Acesso em: 18 fev. 2025

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora. 1979. Disponível em:

[FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012.](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjptuyu6s2LAXUmpJUCHRAAtB94QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.unila.edu.br%2Fsures%2Farticle%2Fdownload%2F204%2F210%2F808&usg=AOvVaw0KRUIJRZa9Ye8xWu2q3gT8H&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

FARIA, Fernando Antônio. **Três apitos - Estudo sobre a gênese e expansão da Companhia Progresso Industrial do Brasil (1889-1930)**. Dissertação de Mestrado em História, UFF/PPGHS: Niterói, 1985. Disponível em:

[FREITAS, Adriana de Oliveira. **Abalou Bangu! A Fábrica Bangu e a República Nascente \(1889-1914\)**. Dissertação de Mestrado em História, UFES: Vitória, 2005. Disponível em:](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiHldDC6s2LAXUXq5UCHYGTBBQQFnoECCIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Facademico%2Fpt-br%2Fdissertacoes-e-teses%2Fdissertacoes%2F%3Fpage%3D84&usg=AOvVaw130f15JrHkUWnVDibPVvM2&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

[FRIDMAN, Fania. **Socialismo romântico e a cidade do Rio de Janeiro**. Anais ENANPUR, 2017. Disponível em:](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjH5I_j6s2LAXWtkZUCHfcLOqwQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ufes.br%2Fitems%2F30866928-fc6a-4dd2-bea8-f46bf2ce9c13&usg=AOvVaw01heUCbDXISNyKOowaDsl6&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2010> Acesso em: 28 jan. 2025

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o estado Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968. Disponível em:

[Cadernos do Desenvolvimento Fluminense - ISSN: 2317-6539](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi1g-GO682LAXWHRZUCHV8QBfMQFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dominiopublico.gov.br%2Fpesquisa%2FDetalheObraDownload.do%3Fselect_action%3D%26co_obra%3D205179%26co_midia%3D2&usg=AOvVaw0aFTyOFwkJWlabtR2GNHS&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025</p>
</div>
<div data-bbox=)

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. SP: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Revista Espaço e Debates, São Paulo, Ano II, n.6, p.6-35, jun/set 1982. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiph7Sl682LAXWbu5UCHXnTKL8QFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Ffanais9coloquiomarxengels.wordpress.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F07%2Fconflitos-em-torno-do-ambiente-urbano-e-conscieancia-de-classe-reflexo-a-partir-da-obra-de-david-harvey-marco-marques-pestana.pdf&usg=AOvVaw2UQIX16ivUbqYMoMangabQ&opi=89978449>
Acesso em: 18 fev. 2025

HOCHMAN, Gilberto **A era do saneamento**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1998.

Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwifqG-682LAXWTqJUCHYwXOyYQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Ffj%2Ffrcsoc%2Fa%2Fc5nrwFbbPS6L9Wqt43HXhMh%2F&usg=AOvVaw0xiBE1p-LXyekCo9pGR5gg&opi=89978449>
Acesso em: 18 fev. 2025

MARX, Karl. **18 brumário de Luis Napoleão**. Rio de Janeiro: Editora Edipro, 2018.

MORSE, Richard M. **O Espelho do Próspero**. São Paulo: Cia das Letras, 1994.

MOORE, JUNIOR. B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

REIS, Paulo Cesar dos. **Os intelectuais e a circularidade cultural na América Portuguesa**: O caso da Academia Científica do Rio de Janeiro (1771-1779).

Dissertação de Mestrado em História, UFF/PPGHS: Niterói, 2006. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7LV682LAXXpjJUCHS7sKKwQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Facademico%2Fen%2Fdissertacoes-e-teses%2Fdissertacoes%2F%3Fpage%3D58&usg=AOvVaw0KrZa1pGqgT5giPad4fFVv&opi=89978449>
Acesso em: 18 fev. 2025

SEVERINO, Carlos Molinari Rodrigues. **Mestres estrangeiros; operariado nacional**: Resistências e derrotas no cotidiano da maior fábrica têxtil do Rio de Janeiro (1890-1920). Dissertação de Mestrado em História, UNB: Brasília, 2015. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwui457n682LAXXhq5UCHaotEKEQFnoECBQQAQ&url=http%3A%2F%2Ffics.unb.br%2Fjsui%2Fbitstream%2F10482%2F20424%2F1%2F2015_CarlosMolinariRodriguesSeverino.pdf&usg=AOvVaw0z_0oyyIGjVSE9i2HPwjql&opi=89978449
Acesso em: 18 fev. 2025

SILVA, Gracilda Alves de Azevedo. **Bangu**: A fábrica e o Bairro. Um estudo histórico (1889-1930). Dissertação de Mestrado em História, IFCS/UFRJ: Rio de Janeiro, 1985. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwui457n682LAXXhq5UCHaotEKEQFnoECBQQAQ&url=http%3A%2F%2Ffics.unb.br%2Fjsui%2Fbitstream%2F10482%2F20424%2F1%2F2015_CarlosMolinariRodriguesSeverino.pdf&usg=AOvVaw0z_0oyyIGjVSE9i2HPwjql&opi=89978449

[=8&ved=2ahUKEwj2n5v2682LAXUQkpUCHY50HN8QFnoECBcQAQ&url=http%3A%2F%2Ficts.unb.br%2Fjsui%2Fbitstream%2F10482%2F20424%2F1%2F2015_Carlo%2F%2Fbuscaintegrada.ufrj.br%2FRecord%2Faleph-UFR01-000082390&usg=AOvVaw0z_0oyyIGjVSE9i2HPwjql&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj2n5v2682LAXUQkpUCHY50HN8QFnoECBcQAQ&url=http%3A%2F%2Ficts.unb.br%2Fjsui%2Fbitstream%2F10482%2F20424%2F1%2F2015_Carlo%2F%2Fbuscaintegrada.ufrj.br%2FRecord%2Faleph-UFR01-000082390&usg=AOvVaw0z_0oyyIGjVSE9i2HPwjql&opi=89978449) Acesso em: 18 fev. 2025

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. **Bangu – o singular e o plural na organização do espaço urbano**. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ: Rio de Janeiro, 1993.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi3u9iD7M2LAXXxqJUCHexqA98QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fbuscaintegrada.ufrj.br%2FRecord%2Faleph-UFR01-000082390&usg=AOvVaw19oxejVL_FeDOA_9-BRgCj&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

OLIVEIRA, Márcio Pinon. **Bangu: de Fábrica-Fazenda e Cidade-Fábrica a mais uma Fábrica da Cidade**. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ: Rio de Janeiro, 1990.

Disponível em:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj2n5v2682LAXUQkpUCHY50HN8QFnoECBkQAQ&url=http%3A%2F%2Furbandatabrasil.fflch.usp.br%2Ftrabalhos-de-conclusao-e-monografia%2Fbangu-de-fabrica-fazenda-e-cidade-fabrica-mais-uma-fabrica-na&usg=AOvVaw0C1ku-YcsqVyJ20Y137yp1&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. **Quando a fábrica cria o bairro**: estratégias do capital industrial e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro. In: Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol X, n° 218, 1 de agosto de 2006. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj9_7yi7M2LAXXrqZUCHet-Mk0QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ub.edu%2Fgeocrit%2Fsn%2Fsn-218-51.htm&usg=AOvVaw0DIWYy5TtAp022e8gcnMSM&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

PENNA, Lincon Verbete **Positivismo**. Disponível em:

<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/POSITIVISMO.pdf>
Acesso em: 30 abr. 2019

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THE FEDERAL NETWORK OF PROFESSIONAL, SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL EDUCATION AND THE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

José Augusto Ferreira da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-1719-4740>

Correspondência: jafferreirasilva@gmail.com

Instituto Federal Fluminense (IFF), Rio de Janeiro, Brasil.

Luiz Augusto Caldas Pereira

 <https://orcid.org/0000-0001-9413-8307>

Instituto Federal Fluminense (IFF), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89437

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Faz-se fundamental que as instituições formadoras, da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), busquem continuamente responder as transformações e particularidades que dinamizam cada território, no campo das tecnologias, dos setores produtivos, de serviços e socioculturais. A proposta desse artigo é destacar a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e o Desenvolvimento Regional (DR), com o objetivo de analisar a interação entre o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) e o Colégio Pedro II (CPII) — instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) — e o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro. Buscou-se examinar a relação estabelecida, entre essas instituições e propor alternativas que possam ampliar ou potencializar a contribuição destas para o desenvolvimento socioeconômico do estado. O estudo está baseado em pesquisa exploratória-descritiva com estudo de caso e estratégias bibliométricas, para levantamento de referenciais bibliográficos. Um dos principais achados é que a Rede Federal tem papel relevante e estruturante na qualificação da força de trabalho e no desenvolvimento do ERJ.

Palavras-chave: Educação Profissional e Tecnológica; Estado do Rio de Janeiro; Desenvolvimento Regional.



ABSTRACT

It is essential that the training institutions of Professional and Technological Education (TVET) continuously seek to respond to the transformations and particularities that dynamize each territory, in the field of technologies, productive, service and socio-cultural sectors. The purpose of this expanded summary is to highlight Professional and Technological Education (TVET) and Regional Development (DR), with the objective of analyzing the interaction between the Federal Institute of Education, Science and Technology of Fluminense (IFFluminense), the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio de Janeiro (IFRJ), the Federal Center for Technological Education Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) and Colégio Pedro II (CPII) — institutions that are part of the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education (RFEPCT) — and the socioeconomic development of the State of Rio de Janeiro. It sought to examine the relationship established between these institutions and to propose alternatives that can expand or enhance their contribution to the socioeconomic development of the state. The study is based on exploratory-descriptive research with case study and bibliometric strategies, to survey bibliographic references. One of the main findings is that the Federal Network has a relevant and structuring role in the qualification of the workforce and in the development of the ERJ.

Keywords: Professional and Technological Education; State of Rio de Janeiro; Regional development.

1 INTRODUÇÃO

A políticas de EPT implementadas pelo Governo Federal a partir de 2003, expande a capilaridade da RFEPCT no Brasil e estado do Rio de Janeiro, com a implantação de novas unidades e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia pela Lei nº 11.892/2008. Essas instituições, com autonomia equivalente à das universidades, são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino e têm como uma de suas finalidades, a promoção do desenvolvimento socioeconômico local e regional. Ademais, a temática do desenvolvimento local e regional surge com frequência em diversos espaços e fóruns de discussão, onde são debatidas as atribuições das instituições dedicadas à formação da força de trabalho. Tais debates ressaltam a importância do trabalho destas instituições seja não apenas coerente com as necessidades imediatas das comunidades regionais, mas também comprometidas com as perspectivas de crescimento social e econômico para além do tempo presente. Nesse sentido, torna-se fundamental que as instituições formadoras busquem continuamente responder as transformações e particularidades que

dinamizam cada território, no campo das tecnologias, nos setores produtivos, de serviços e socioculturais.

Em relação à criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e à localização das novas unidades em cidades até então desprovidas desse equipamento, fora da capital e mesmo da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (ERJ), observa-se que essas iniciativas não apenas reduzem as desigualdades de oportunidades educacionais e de formação para o trabalho, como também contrapõem a tendência que um conjunto de autores, como Bacelar (2013), que identifica como uma herança persistente do desenvolvimento brasileiro: a concentração costeira, tanto em termos de contingente populacional quanto em recursos, nas capitais e metrópoles, além de ilhas dinâmicas dispersas de forma fragmentada pelo território nacional, que por óbvio, deve ser considerado as suas escalas geográficas, as condições de barreiras naturais e políticas e as discussões sobre as assimetrias regionais por um prisma geográfico, sociopolítico e conjuntural. Nesse sentido, constata-se que, no ERJ, reproduziu-se em escala subnacional o que ocorreu em âmbito nacional: a marca da expansão da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) promovida pelo Governo Federal a partir de 2003 foi a interiorização da Rede Federal.

Embora, neste estudo, destaca-se a RFEPCT, não se pretende minimizar a relevância de outras instituições que integram a oferta de EPT no ERJ, como a Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), bem como universidades e centros de pesquisa, todos fundamentais para o desenvolvimento em ciência e tecnologia (C&T) no estado. O foco na Rede Federal justifica-se pelo fato de este ser um objeto de estudo contínuo e aprofundado por parte dos autores, permitindo uma análise mais crítica e qualificada da atuação e impacto da rede no desenvolvimento socioeconômico.

2 MATERIAL MÉTODOS

O estudo está baseado em pesquisa exploratória-descritiva, com estudo de caso, o uso de estratégias bibliométricas, para levantamento de referenciais bibliográficos, revisão da literatura, levantamento de dados com informantes-chave, análise de dados e

geoespacialização com Sistema de Informação Geográfica (SIG), dos equipamentos de EPT no ERJ.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A temática desenvolvimento socioeconômico regional comporta diversas concepções, o que está amplamente retratado na literatura e produção acadêmica contemporânea que analisa a revalorização do território e dos lugares no estágio atual do capitalismo.

De acordo com Harvey (2014), o estágio atual do capitalismo, impulsionado pelas tecnologias que produzem a chamada compressão espaço-tempo, tem revalorizado e reorganizado o “protocolo” de localização das estruturas produtivas, alterando a forma como as regiões se integram às redes globais de produção e serviços. Nesse contexto, enquanto algumas regiões, por meio de ações “bem-sucedidas”, experimentam crescimento acelerado, outras permanecem à margem desse processo. Tal dinâmica evidencia a necessidade de políticas públicas e práticas genuinamente locais, que possam se constituir como alternativas para fomentar dinâmicas socioprodutivas inclusivas.

Com base em sua observação e participação em projetos de desenvolvimento, Dowbor (2010, p. 101) defende a importância da “capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, a participação cidadã e o sentimento de apropriação do processo pela comunidade” como elementos essenciais para consolidar práticas que impulsionem o desenvolvimento local. Ele argumenta que o fortalecimento dessas capacidades é vital para que as comunidades sejam protagonistas no processo de crescimento e desenvolvimento. Ressalta, ainda, a relevância das políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade na distribuição de renda, as na área de saneamento e as de ampliação do acesso às universidades. Essas ações consideradas fundamentais por si mesmas para assegurar a sua sustentabilidade, é imprescindível que sejam articuladas com atividades que estimulem a inclusão produtiva. Nesse sentido, é crucial que as diversas instâncias governamentais, assim como instituições públicas, privadas e a própria academia, capacitem as comunidades para que possam participar ativamente do crescimento nacional, por meio de iniciativas autônomas de desenvolvimento local. Essas iniciativas, conforme aponta o autor, devem complementar os programas de

redistribuição de renda, promovendo uma inserção econômica e social estrutural (Dowbor, 2010, p. 102).

Para Dowbor (2010), também é necessário ajustar o aparato jurídico-institucional destinado ao desenvolvimento — como o sistema de fomento à grande empresa e a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa — de modo a aproveitar e aperfeiçoar as capacidades locais de trabalho, estimular a organização dos trabalhadores (por meio de cooperativas, por exemplo) e, ao atender preceitos legais, potencializar a prestação de serviços, inclusive públicos, por organizações locais.

Ao transferir boa parte das iniciativas de desenvolvimento para o nível local, aproxima-se o processo decisório do espaço onde o cidadão está, permitindo sua efetiva participação e, em particular, enfrentando os desafios das periferias urbanas, que se tornaram a principal manifestação da tragédia social brasileira (Dowbor, 2010).

Em síntese, Dowbor (2010, p. 109) argumenta que essa abordagem transforma o que ele chama de “cultura do desenvolvimento”. A comunidade deixa de ser um “receptor passivo de decisões longínquas” e torna-se protagonista do processo de desenvolvimento: “o desenvolvimento deixa de ser algo que se espera pacientemente e torna-se algo que se faz”. Nesse sentido, a cidadania política é complementada pela cidadania econômica, gerando um sentimento de apropriação e controle sobre a própria realidade. Na mesma linha, Brandão (2011, p.1) afirma a importância de situar o Desenvolvimento Regional no plano do “entendimento do território como uma construção social, política e histórica”.

De acordo com a Lei nº 9394/96 - Lei de Diretrizes e Base da Educação, enquanto parte integrante da educação Nacional a EPT, voltada para a formação de profissionais em diferentes áreas de conhecimento se articula com diferentes níveis e modalidades de ensino com o objetivo de assegurar ao indivíduo uma formação integral que englobe exercício da cidadania e profissional. Organizada em Educação Profissional Técnica de Nível médio (cursos técnicos), Educação Profissional Tecnológica de Graduação (cursos superiores de tecnologia) e Educação e Educação Profissional e Tecnológica de Pós-Graduação (cursos de especialização e aperfeiçoamento em áreas técnicas). O Decreto nº 5154 de 23 de julho de 2004, ao regulamentar a EPT a partir da citação na LDB e acrescenta a organização da modalidade a Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional Básica destinado a oferta de cursos de curta duração, que flexibiliza os requisitos de escolaridade (pode ser estabelecido no projeto do curso) e visa inserir ou requalificar os trabalhadores.

Os mestrados profissionais regulamentados no país no final dos anos 1990 (Portaria Normativa MEC nº 80/1998, revisada Portaria Normativa MEC nº 17/2009) e os doutorados profissionais no ano de 2017 (Portaria Normativa MEC nº 389/2017) cujos objetivos destacam a de responder a demandas efetivas em contextos organizacionais e produtivos, por suas naturezas vêm se afirmando como próprios da EPT, neste sentido podem ser considerados como complementares na estruturação da Educação Profissional e Tecnológica de Pós-Graduação.

O ERJ já conta com **138** programas de pós-graduação na modalidade profissional perfazendo as grandes áreas de conhecimentos, conforme segue, com destaque para CIÊNCIAS DA SAÚDE com **30**, CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS com **24** e MULTIDISCIPLINAR com **45**:

CIÊNCIAS AGRÁRIAS = 6
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS = 7
CIÊNCIAS DA SAÚDE = 30
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA = 3
CIÊNCIAS HUMANAS = 8
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS = 24
ENGENHARIAS = 9
LINGÜÍSTICA, LETRAS E ARTES = 6
MULTIDISCIPLINAR = 45

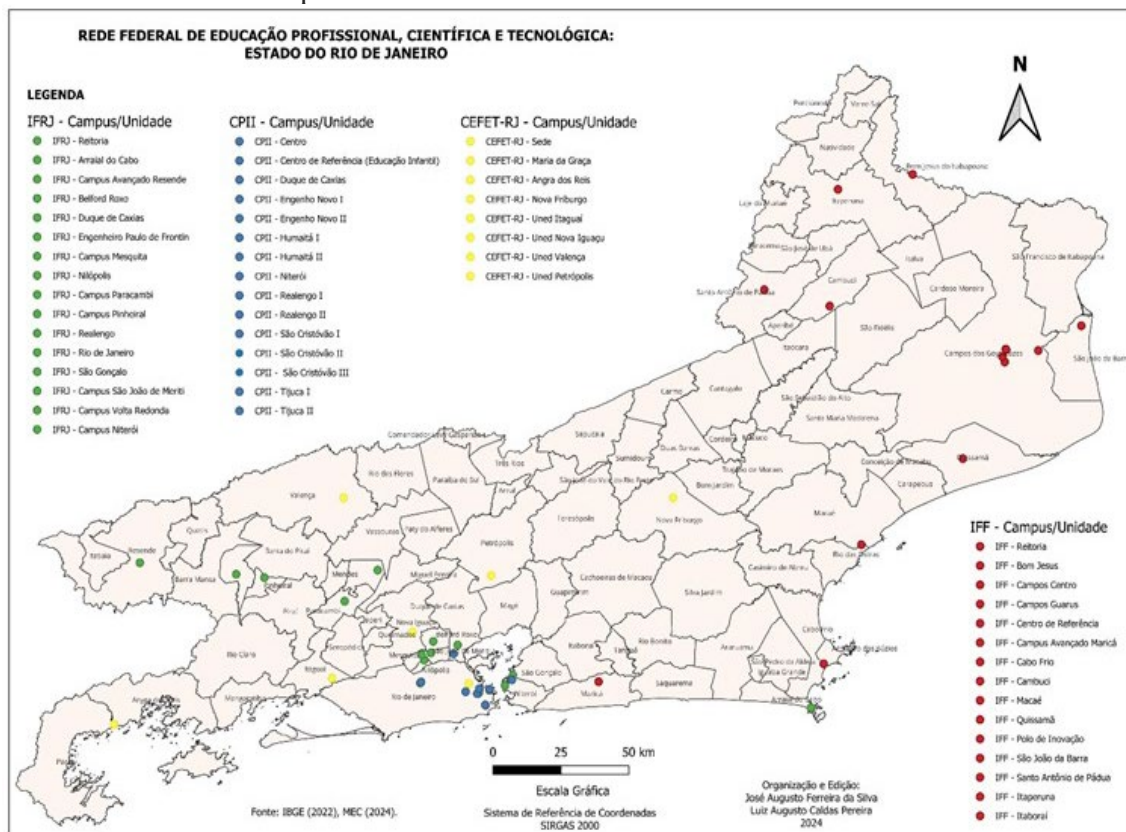
Desse total de programas de pós-graduação na modalidade profissional a RFEPCT do ERJ conta com 17, sendo 8 no IFFluminense, 5 no IFRJ, 1 no CEFET/RJ e 3 no CPIL.

A RFEPCT no ERJ é constituída pelo IFFluminense, pelo IFRJ, pelo CEFET/RJ e pelo CPIL sediadas nas localidades aqui descritas, tem boa capilaridade em toda extensão do Estado:

O IFFluminense possui unidades nos municípios: Bom Jesus de Itabapoana, Cabo Frio, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Itaboraí, Itaperuna, Macaé, Maricá, Quissamã, Santo Antônio de Pádua e São João da Barra; o IFRJ nos municípios: Arraial do Cabo, Belford Roxo, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Pinheiral, Resende, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti e Volta Redonda; o CEFET/RJ possui unidades nos municípios: Angra dos Reis, Itaguaí, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis e Valença; o CPIL possui unidades: Duque de Caxias, Niterói e Rio de Janeiro. Veja a geoespacialização da RFEPCT do ERJ no **Mapa 1** (IFFluminense, IFRJ, CEFET/RJ, CPIL, 2024).

ARTIGO | A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e o Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro

Mapa 1- Rede Federal de EPT: estado do Rio de Janeiro



Fonte: Dos autores, 2024.

No Censo Escolar 2023, a educação profissional e tecnológica (EPT) foi a modalidade de ensino que mais cresceu na educação básica no último ano. Entre 2022 e 2023, as matrículas na EPT passaram de 2,1 milhões para 2,4 milhões, representando um aumento de 12,1%. Fundamental para atendimento das necessidades de formação qualificada para o mundo do trabalho na modalidade. Veja no **Quadro 2** a distribuição das matrículas, por ano base, desde 2017.

Quadro 1 - Total de distribuição de matrículas, por instituição da RFEPCT do ERJ nos anos de 2017 a 2023

Instituição	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CEFET-RJ	19.686	19.514	19.998	20.748	18.816	20.852	19.873
Uned Angra dos Reis	737	830	829	720	1.014	990	839
Uned Itaguaí	1.249	1.319	1.171	1.158	1.014	1.255	1.064
Uned Maria da Graça	597	535	571	706	809	842	742
Uned Nova Friburgo	964	954	1.046	1.022	1.175	1.329	1.085
Uned Nova Iguaçu	2.173	1.759	1.338	1.234	1.371	1.705	1.759
Uned Petrópolis	696	759	863	819	1.176	1.085	1.018
Uned Valença	494	646	681	624	719	709	684
Unidade Maracanã	12.776	12.712	13.499	14.465	11.538	12.937	12.682

ARTIGO | A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e o Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro

Instituição	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
⊞ CPII	19.592	16.946	16.959	27.037	17.722	18.183	17.098
⊞ Campus Centro	4.163	1.941	1.522	1.584	1.416	1.578	1.326
⊞ Campus Duque de Caxias	850	671	676	745	750	742	752
⊞ Campus Engenho Novo I	581	738	607	698	670	406	424
⊞ Campus Engenho Novo II	1.531	1.563	1.813	1.777	1.548	1.929	1.566
⊞ Campus Humaitá I	581	601	597	507	519	545	530
⊞ Campus Humaitá II	1.716	1.552	1.615	11.234	2.410	1.931	1.586
⊞ Campus Niterói	569	576	620	813	786	814	680
⊞ Campus Realengo I	866	895	994	614	416	533	644
⊞ Campus Realengo II	2.518	2.255	2.160	2.890	2.791	2.777	2.796
⊞ Campus São Cristóvão	1.175	1.194	1.134	1.144	1.216	1.332	995
⊞ Campus São Cristóvão II	1.566	1.425	1.457	1.397	1.528	1.625	1.638
⊞ Campus São Cristóvão III	1.529	1.580	1.904	1.814	1.660	1.765	1.852
⊞ Campus Tijuca I	579	642	582	299	374	422	455
⊞ Campus Tijuca II	1.368	1.313	1.278	1.521	1.638	1.784	1.854

Instituição	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
⊞ IFF	21.570	19.936	21.144	23.719	19.995	24.537	23.374
⊞ Campus Avançado Cambuci	180	236	260	232	255	228	381
⊞ Campus Avançado Maricá	219	257	283	408	499	1.048	696
⊞ Campus Avançado São João da Barra	491	358	662	467	576	1.136	721
⊞ Campus Bom Jesus do Itabapoana	1.210	1.038	1.419	1.401	1.650	1.798	1.548
⊞ Campus Cabo Frio	2.952	1.856	2.040	1.614	1.586	1.839	1.919
⊞ Campus Campos Centro	8.189	8.606	8.593	7.421	7.448	8.868	9.056
⊞ Campus Campos Guarus	2.541	2.371	2.496	1.771	1.713	1.960	2.138
⊞ Campus Itaboraí					71	1.450	1.302
⊞ Campus Itaperuna	1.725	1.441	1.621	1.783	1.709	1.609	1.626
⊞ Campus Macaé	2.272	2.166	1.769	1.990	2.258	3.016	2.902
⊞ Campus Quissamã	1.099	843	896	592	806	865	722
⊞ Campus Santo Antônio de Pádua	692	649	674	536	577	720	363
⊞ Centro de Referência em Tecnologia, Informação e Comunicação na Educação		115	431	5.504	847		

Instituição	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IFRJ	16.798	16.422	15.926	14.525	17.546	18.543	22.779
⊞ Campus Arraial do Cabo	507	537	520	516	803	787	731
⊞ Campus Avançado Mesquita	398	109	155	144	114	220	3.503
⊞ Campus Avançado Resende	289	277	280	225	312	291	251
⊞ Campus Belford Roxo	664	515	347	119	303	345	325
⊞ Campus Duque de Caxias	1.442	1.425	1.480	1.357	1.747	1.825	1.968
⊞ Campus Engenheiro Paulo de Frontin	379	416	489	521	782	818	879
⊞ Campus Nilópolis	3.647	3.692	3.630	3.190	3.503	3.823	3.790
⊞ Campus Niterói	619	459	420	440	628	754	880
⊞ Campus Paracambi	1.203	1.245	1.277	1.217	1.617	1.530	1.582
⊞ Campus Pinheiral	1.420	1.248	1.118	1.107	1.210	1.378	1.478
⊞ Campus Realengo	1.141	1.306	1.258	1.052	1.172	1.391	1.620
⊞ Campus Rio de	2.547	2.521	2.442	2.064	2.335	2.484	2.401
⊞ Campus São Gonçalo	872	1.021	861	1.021	1.201	790	1.015
⊞ Campus São João de Meriti	401	400	360	379	517	852	1.094
⊞ Campus Volta	1.269	1.251	1.289	1.173	1.302	1.255	1.262

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha, 2025.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais) além de serem instituições especializadas na oferta de EPT em todos os níveis e modalidades respondem também pela oferta de cursos de licenciaturas e programas especiais de formação de professores para a educação básica, bacharelados, engenharias, pós-graduação lato e stricto sensu (mestrado e doutorado) em diversas áreas do conhecimento com vistas a formação de especialistas para os diferentes setores e aporte de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia na perspectiva de cooperar com os processos de geração e inovação tecnológica em atividades produtivas e de serviços, com ênfase nas pequenas e médias empresas, sem excluir outros setores. Os Institutos Federais também são responsáveis pelo desenvolvimento de pesquisa, sobretudo a aplicada e ações de extensão, especialmente aquelas que assinalam na interação com pequenos e médios arranjos socioprodutivos a ampliação de suas escalas de geração de trabalho e renda (BRASIL, 2008).

Os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET e os Institutos Federais no que pese, guardar entre si diferenças estruturais e organizacionais, são semelhantes em suas atribuições, finalidades e objetivos:

Os Centros Federais de Educação Tecnológica [...] têm por finalidade o oferecimento de educação tecnológica e por objetivos: ministrar em grau superior de graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu, visando à formação de profissionais e especialistas na área tecnológica; de licenciatura com vistas à formação de professores especializados para as disciplinas específicas do ensino técnico e tecnológico; ministrar cursos técnicos, em nível de 2º grau, visando à formação de técnicos [...] ministrar cursos de educação continuada visando à atualização e ao aperfeiçoamento de profissionais na área tecnológica; realizar pesquisas aplicadas na área tecnológica, estimulando atividades criadoras e estendendo seus benefícios à comunidade mediante cursos e serviços (artigo 2º da Lei nº 6.545 de 30 de junho de 1978).

O CPII foi equiparado aos Institutos Federais através da lei nº 12.677 de 25 de junho de 2012, o que, possibilitou, a instituição, sem escapar, da predominante e reconhecida atuação na oferta de educação básica propedêutica alcançar a formação profissional e tecnológica com cursos de qualificação básica e técnica. No nível superior o CPII atua na graduação com cursos de licenciaturas e na pós-graduação com cursos na área de ensino.

Para além do inerente encadeamento entre equipamentos de educação, ciência e tecnologia e desenvolvimento socioeconômico, os Institutos Federais (IFFluminense / IFRJ), o CEFET/RJ e o CPII, tendo em vista as diretrizes estabelecidas pelo governo federal a partir do ano de 2003 aprofundam a sua relação e compromisso com o desenvolvimento socioeconômico a escalas geográficas mais próximas.

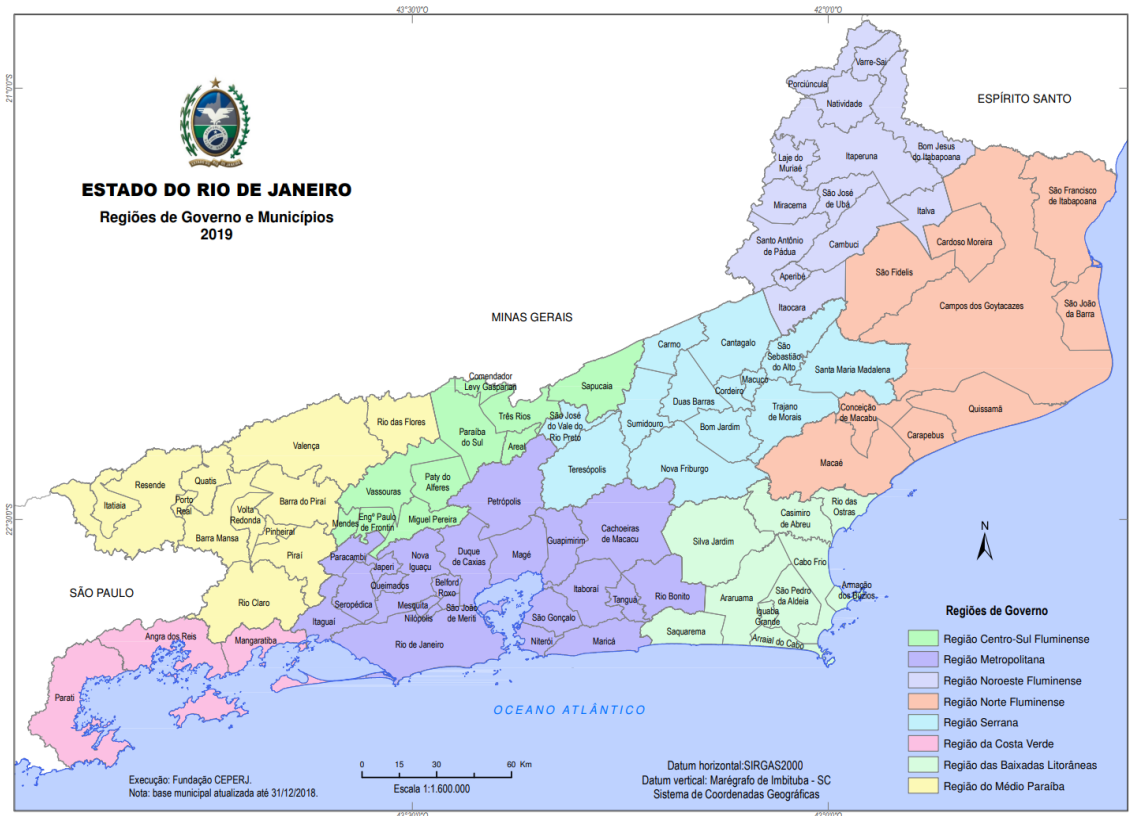
As instituições federais de educação profissional e tecnológica, em sua forma estruturante, [...] passariam a se ocupar, de forma substantiva, de um trabalho mais contributivo, intrinsecamente voltado para o desenvolvimento local e regional, apreendendo desenvolvimento local e regional como a melhoria do padrão de vida da população de regiões geograficamente delimitadas (BRASIL, 2010).

Em 12 de março de 2024 o governo federal anunciou a criação de cem novos campi de Institutos Federais no país, seis localizados no ERJ, dois na capital do estado, um em Belford Roxo, Magé, São Gonçalo e Teresópolis, ampliando e reforçando a presença da Rede Federal na região metropolitana, com duas unidades na capital (Cidade de Deus e Complexo do Alemão), Belford Roxo e São Gonçalo e em mais um município, Magé; com Teresópolis a rede expande a sua atuação na região Serrana Fluminense.

O ERJ é caracterizado pela diversidade econômico-produtiva que, à escala regional, pode ser apresentada a partir de grupos de municípios que, dada a localização geográfica, recursos naturais, infraestrutura indicam, de um modo geral, as atividades ali

dominantes. Os noventa e dois municípios (92) que formam o ERJ tem sido ao longo do tempo organizados, para fins de estudos e pesquisas que adotam referências geográficas e socioeconômicas de diferentes maneiras. Neste trabalho, por entender o suficiente aos seus objetivos, foi utilizada a divisão em Regiões de Governo (8), que podem ser visualizadas no **Mapa 2**.

Mapa 2: Regiões de Governo e municípios do ERJ



Fonte: Fundação CEPERJ (2018).

Veja na sequência as regiões de governo (**Quadro 1**) e a distribuição dos municípios, onde se pode observar que na Região Metropolitana concentra um maior número de municípios e representa, aproximadamente, 70% de toda a população residente do estado do Rio de Janeiro que, em 2022, chegou a 16.055.174 milhões de pessoas e com estimativa de 17.219.679 milhões de pessoas, para 2024 (IBGE, 2024).

Quadro 2 - Regiões de governo, relação e número de municípios

		Continua
Regiões de governo	Municípios	Quantidade
Região Metropolitana	Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova	21

	Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá	
Baixadas Litorâneas	Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim	10
Médio Paraíba	Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda	12
Serrana Fluminense	Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes	14
Norte Fluminense	Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra	9
Noroeste Fluminense	Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, Varre-Sai	13
Centro Sul Fluminense	Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras	10
Costa Verde	Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty	3

Fonte: CEPERJ (2018). Dos autores, 2024.

Com base em dados extraídos dos Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES 2024–2031) e as áreas profissionais presentes nas unidades da Rede Federal na região metropolitana foi sistematizado (**Quadro 1**) as atividades econômicas e áreas de formação profissional.

Quadro 2 - Sumário das atividades econômico-produtivas implantadas e projetadas na região metropolitana do ERJ, municípios e áreas de formação profissional

Continua			
Região	Atividade Econômica	Município	ÁREAS DA EPT
	Setor de Serviços: destaque para a concentração no Rio Janeiro capital de atividades relacionadas ao mercado financeiro, ao comércio e ao turismo. Ainda que não completamente concluído o Projeto do Porto Maravilha, iniciado em	Belford Roxo Duque de Caxias Itaboraí Itaguaí Maricá Mesquita Nilópolis	Indústria Informática Administração Elétrica Mecânica Construção Civil Ciência da Computação

Metropolitana	2009, de revitalização do centro da capital registra importantes impactos não só para o turismo, mas também para a cultura, a mobilidade urbana e o setor imobiliário. Sector industrial: destaque para a Baixada Fluminense com relevância para o município de Duque de Caxias, polo de atividades petroquímicas e de logística a partir da Refinaria Duque de Caxias – REDUC. Mais recentemente o Município de Maricá, entrou no “circuito do petróleo” por meio da exploração dos campos offshore da Bacia de Santos o que tem, em face ao recebimento de royalties resultado no fortalecimento de políticas na área de educação, saúde e inovação tecnológica (anuncia-se com o Projeto Teleporto de Maricá e expectativas de atração de empresas com geração de trabalho nas áreas de tecnologia e serviços). Em Itaboraí expectativa de que a retomada do COMPERJ (concebido como Polo Petroquímico), agora denominado Polo GasLub, concentrado no processamento de gás natural e produção de óleo lubrificante, diesel de baixo teor de enxofre (S-10), querosene de aviação e biocombustíveis. Com a Polo GasLub projeta-se impactos positivos para o desenvolvimento socioeconômico para ERJ (impacto na economia e geração de emprego). A geração de trabalho a partir do Polo GasLub projeta empregos em: a) Engenharia e Construção: engenheiros mecânicos, civis, elétricos e de processos, técnicos especializados em diferentes setores industriais; b) Operações Industriais: técnicos operadores de refinarias, técnicos petroquímicos; c) Logística e Transporte: profissionais especializados em transporte e logísticas com formação de diferentes níveis; engenheiros e técnicos de telecomunicações e automação industrial;	Niterói Nova Iguaçu Paracambi Rio de Janeiro São Gonçalo São João de Meriti Magé (previsto)	Eletrônica Meio Ambiente Ciências Exatas

	e) <u>Segurança e Meio ambiente:</u> engenheiros e técnicos de segurança do trabalho e meio ambiente; f) Outras demandas: engenheiros e técnicos nas áreas de mecânica e elétrica; g) dentre outras possibilidades.		

Fonte: CRERJ, PEDES (2024). Dos autores, 2024.

4 CONCLUSÕES

Com este sumário das atividades econômico-produtivas implantadas e projetadas, pode-se identificar a localização municipal das unidades da Rede Federal na região, e as áreas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) oferecidas pelas instituições que compõem a rede. O objetivo desta análise é avaliar a conexão e a contribuição da Rede Federal para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro (ERJ), além de discutir alternativas que possam ampliar esse aporte.

O quadro revela que a Rede Federal está presente em quatorze municípios da região metropolitana, com previsão de expansão para mais um, entre os 21 municípios dessa região e sugere, preliminarmente, uma significativa oportunidade de acesso à EPT. Ao comparar as atividades econômicas com a oferta de EPT, é possível observar uma conexão razoável entre a atuação das instituições da Rede Federal e as necessidades da economia regional. No entanto, considerando a densidade populacional e a carência de unidades da Rede Federal em municípios como Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Japeri, Queimados, Rio Bonito, Seropédica e Tanguá, avalia-se a necessidade de avançar com a pesquisa aprofundando as análises para identificar lacunas e potencializar a contribuição dessas instituições para o desenvolvimento socioeconômico da região. Recomenda-se expandir a análise para outras regiões do estado, como Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Região Serrana, Norte Fluminense, Noroeste Fluminense, Centro-Sul Fluminense e Costa Verde, com o mesmo propósito.

O estudo confirma o papel relevante da Rede Federal na qualificação da força de trabalho e no desenvolvimento do ERJ. Contudo, é possível avaliar, com mais diagnósticos, necessidades específicas e articulações mais eficientes entre as instituições e os agentes envolvidos nas temáticas de EPT e desenvolvimento regional para que venha elevar, ainda mais, o grau de contribuição da Rede Federal para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Atualizada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGrsXHoKqLAXXeq5UCHYi0BX4QFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.planalto.gov.br%2Fccivil_03%2Fleis%2F19394.htm&usg=AOvVaw3UXV2z9XfqNdJZcz9UQMqv&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF, 30. dez. 2008. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6NjZoKqLAXU4rZUCHasCJLkQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.planalto.gov.br%2Fccivil_03%2F_ato2007-2010%2F2008%2Flei%2F11892.htm&usg=AOvVaw10cDoey2_XDFkXmiqjai09&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº. 6.545, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF, 01. jul. 2020. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjI0IHvoKqLAXVwkZUCHRVxFUEQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.planalto.gov.br%2Fccivil_03%2Fleis%2F6545.htm&usg=AOvVaw1Qt2-LjFqhlegXz7XCN6LZ&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 26 jul. 2004. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. **Portaria Normativa MEC nº 80, de 16 de dezembro de 1998.** Regulamenta os programas de mestrado profissional no Brasil. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 18 dez. 1998. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-Capes-80-1998-12-16.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. **Portaria Normativa MEC nº 17, de 28 de dezembro de 2009.** Regulamenta os cursos de mestrado e doutorado profissional. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-Normativa-17-2009-12-29.pdf> Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Concepção e diretrizes** – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: MEC/Setec, 2010. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEWjG15O-oaqLAXV3kJUCHZqWFdcQFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Fsetec%2Farquivos%2Fpdf3%2Fifets_livreto.pdf&usg=AOvVaw0w6XCScX5531xtSktoEEHH&opi=89978449 Acesso em: 04 fev.2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - **Plataforma Nilo Peçanha**. Brasília: SETEC/MEC, 2025. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnp> Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Governo federal anuncia 100 novos campi de Institutos Federais**. Brasília: MEC/Setec. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/governo-federal-anuncia-100-novos-campi-de-institutos-federais> Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. **Portaria Normativa MEC nº 389, de 23 de março de 2017**. Regulamenta o doutorado profissional no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 2017. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2073/portaria-mec-n-389> Acesso em: 04 fev. 2025.

BACELAR, T. Tendências do Desenvolvimento Regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 39-51. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEWiv34LkoqLAXU-pJUCHYUyK4UQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fpabramo.org.br%2Fcsbh%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F3%2F2020%2F10%2FDOC_0013-2.pdf&usg=AOvVaw061_3U-PxgEO9_7Nywy85D&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

BRANDÃO, C. A. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. In: Curso territorialidade e políticas públicas no Brasil. Brasília: **ENAP**, maio 2011. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/55553470/visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional> Acesso em: 18 de setembro de 2024.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Plataforma Sucupira**. Disponível em: [https://sucupira-v2.capes.gov.br/programas](https://sucupira.v2.capes.gov.br/programas) Acesso em: 20 jan. 2025.

DOWBOR, L. Desenvolvimento local e apropriação dos processos econômicos. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, [s.l.], n. 51, p. 99-112, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i51p99-112> Acesso em: 14 ago. 2019.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 25. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama** – 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama> Acesso em: 21 set. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE (IFFluminense). Disponível em <https://portal1.iff.edu.br/> Acesso em: 21 set. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO DE JANEIRO (IFRJ). Disponível em <https://portal.ifrj.edu.br/index.php> Acesso em: 21 set. 2024.

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA (CEFET/RJ). Disponível em <https://cefet-rj.br/> Acesso em: 21 set. 2024.

COLÉGIO PEDRO II (CPII). Disponível em <https://cp2.g12.br/index.php> Acesso em: 21 set. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico / Subsecretaria de Estado de Comércio e Serviços / Superintendência de Desenvolvimento Regional. **Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro. Região Metropolitana: desenvolvimento socioeconômico 2007/2014.** Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/portais-desconhecidos/observatorioapl/biblioteca-apl/publicacoes/caderno-regional-metropolitana-rj.pdf> Acesso em: 10 set. 2024.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

METODOLOGIA DA RETROPOLAÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO DO RIO (2002-2023)

RECONSTRUCTING RIO DE JANEIRO'S UNEMPLOYMENT RATE: A BACKCASTING METHOD (2002–2023)

Marcel Grillo Balassiano

 <https://orcid.org/0009-0006-8583-9885>

SMDE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro) e FGV IBRE – Instituto Brasileiro de Economia, Rio de Janeiro, Brasil.

Marcus Gerardus Lavagnole Nascimento

 <https://orcid.org/0000-0002-9742-5683>

FGV EMaP - Escola de Matemática Aplicada, Rio de Janeiro, Brasil.

Maíra Penna Franca

 <https://orcid.org/0000-0001-7609-8321>

Correspondência: maira.apfranca@gmail.com

SMDE e Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.

Leonardo Moog

 <https://orcid.org/0009-0005-5566-1126>

FGV EPGE – Escola Brasileira de Economia e Finanças, Rio de Janeiro, Brasil.

João Gabriel Garcez

 <https://orcid.org/0009-0001-1003-0671>

SMDE e FGV EPGE – Escola Brasileira de Economia e Finanças, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89436

Recebido em: 30 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

A análise do mercado de trabalho no Brasil de longo prazo esbarra em problemas metodológicos, como a interrupção de séries históricas de dados. Para contornar esse desafio, a prática habitual envolve uma metodologia para reconstrução retrospectiva dessas séries, compatibilizando as bases de dados disponíveis em cada período. O objetivo desse estudo é retropolar (construir a série histórica em dados trimestrais para antes de 2012, desde 2002) da taxa de desemprego da cidade do Rio, utilizando metodologia similar a Bacciotti e Marçal (2020). Com isso, será possível, de forma inédita, ter os dados em uma série histórica única, comparável, da taxa de desemprego do Rio dos últimos 22 anos (2002-2023). Também será feita a retropolação da taxa de desemprego fluminense e do Brasil. Na média, nesses 22 anos, a taxa de desemprego do Município do Rio foi de 9,3%, abaixo da taxa média do Brasil (9,7%) e do ERJ (11,5%).



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

Palavras-chave: mercado de trabalho; taxa de desemprego; retropolação; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Analyzing Brazil's labor market presents methodological challenges, such as the discontinuation of time series. To address this, standard practice involves constructing historical series backward in a way that ensures data compatibility. This study aims to retropolate (reconstruct historical quarterly data prior to 2012, going back to 2002) the unemployment rate for the city of Rio de Janeiro, using a methodology similar to Bacciotti and Marçal (2020). This will allow for a single, continuous, and comparable historical series of Rio's unemployment rate over the past 22 years (2002–2023). Additionally, the retropolation will be extended to the unemployment rates of both Rio de Janeiro state and Brazil. Over this period, the average unemployment rate in the city of Rio was 9.3%, lower than the national average (9.7%) and the state average (11.5%).

Keywords: labor market; unemployment rate; retropolation; Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais focos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) do Rio de Janeiro, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação (SUBDEI), é realizar estudos sobre a economia carioca, para poder subsidiar as decisões de políticas públicas da alta gestão, baseadas em dados e evidências empíricas. Mensalmente é divulgado o Boletim Econômico do Rio,¹ que conta com seções sobre atividade econômica, inflação e mercado de trabalho do Rio. Uma das principais dificuldades de se realizar estudos econômicos no nível regional, principalmente municipal, é a falta de dados. Para suprir essa lacuna, a SMDE elaborou o Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio),² para acompanhar mensalmente a evolução da economia carioca, principalmente o setor de serviços; este setor, incluindo o comércio, representa 86% da economia do Rio, e é o segmento que mais emprega a população carioca.

De acordo com Cunha (2017, p. 8), “o estudo dos ciclos econômicos é de extrema importância na análise macroeconômica de um país, já que auxilia na tomada de decisão dos agentes políticos no que tange incentivar períodos de expansão e mitigar períodos recessivos. Compreender como os ciclos são formados e como os componentes da

¹Disponível em: <https://observatorioeconomico.rio/boletim-economico/>

²Ver o Estudo Especial SMDEIS, nº 06/2022, “Metodologia do Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio): Atualização 2022”.

atividade econômica reagem a cada momento permite o direcionamento de políticas públicas com vistas a melhorar o desempenho econômico de um país. Ainda para a autora, a maior barreira no estudo dos ciclos econômicos é o conjunto de informações a ser utilizado uma vez que, em geral, não há disponibilidade de informações em alta frequência e em uma série de tempo longa. Quanto mais extensa a série temporal analisada, melhor a compreensão dos ciclos econômicos e, quanto maior a frequência dos dados maior a precisão das datações.

Sobre os dados de mercado de trabalho no Brasil, há diversos dados que foram tendo as suas séries interrompidas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) já divulgou a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), descontinuada em 2016. O mesmo instituto divulgava a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³, de periodicidade anual. Desde 2012, ambas foram substituídas pela PNAD Contínua, que abrange o Brasil, os Estados e as capitais, com divulgações trimestrais e anuais⁴. Diante da descontinuidade das pesquisas, a prática comum é reconstruir a série histórica retrospectivamente, utilizando dados e metodologias disponíveis, de modo a compatibilizar as informações em um único padrão metodológico. Para o Brasil, por exemplo, o FGV IBRE e a MCM Consultores Associados, entre outras instituições financeiras e de pesquisa, têm séries retropoladas da taxa de desemprego do Brasil. Como comparação, o *U.S. Bureau of Labor Statistics* – BLS, escritório de estatísticas de mercado de trabalho dos EUA, tem dados disponíveis da taxa mensal de desemprego norte-americana desde 1948.⁵

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo retropolar a taxa de desemprego da cidade do Rio de Janeiro, ou seja, reconstruir a série histórica para o período anterior a 2012, utilizando uma metodologia semelhante à de Bacciotti e Marçal (2020). A retropolação será feita com dados trimestrais, abrangendo do primeiro trimestre de 2002 ao quarto trimestre de 2011. A partir de 2012, há os dados efetivos da PNAD Contínua Trimestral do IBGE. Com isso, será possível, de forma inédita, ter os dados numa série histórica única, comparável, da taxa de desemprego da cidade do Rio de mais de 20 anos (2002-2023).

³A PNAD foi iniciada em 1967. Passou por diversas modificações metodológicas, até seu encerramento em 2015.

⁴Mais informações sobre esses dados ver as seções 2, “Revisão da Literatura”, e 3, “Metodologia”, com a subseção 3.1 sobre a base de dados.

⁵Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/UNRATE/>

Para uma comparação entre a capital, responsável por praticamente metade da economia fluminense, com o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), também será feita, segundo essa mesma metodologia, a retropolação da taxa de desemprego fluminense. E a retropolação para o Brasil também, de acordo com a metodologia do presente Estudo Especial, será feita, e comparada com demais metodologias já existentes para a taxa brasileira (FGV IBRE e MCM Consultores Associados, por exemplo).

Após essa breve introdução, o artigo conta com a seção 2 sobre a revisão da literatura; seguida da seção 3 referentes a metodologia, com a descrição da base de dados e do modelo econométrico; seção 4, posterior, sobre os resultados da retropolação do Rio, ERJ e Brasil; a seção 5 é sobre a comparação entre os dados retropolados do Rio, ERJ e Brasil; e, por fim, as considerações finais e possíveis desdobramentos da análise.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Vaz e Barreira (2021) utilizam dados da PME e da PNAD, do IBGE, para retropolar a série da PNAD Contínua, cujos dados originais começam a partir de março de 2012, mas que os autores conseguem retropolar até setembro de 1992.

Os autores dividem a tarefa em dois passos. O primeiro deles consiste em um exercício de compatibilização e o segundo é a retropolação em si. Tratem-se primeiramente da questão da compatibilização. Ocorre que existem algumas diferenças entre a PNAD e a PNAD Contínua que acabam por induzir a estatísticas diferentes do mercado de trabalho. Por exemplo: a PNAD Contínua coleta informações de 3.500 municípios, enquanto a PNAD o faz para apenas 1.100 municípios. Ou seja, o espaço amostral da PNAD Contínua é substancialmente maior. Como essa diferença diz respeito ao processo de coleta de dados em si, não há nada que os pesquisadores possam fazer para mitigá-lo. Outra diferença entre as pesquisas diz respeito ao universo considerado: a PNAD Contínua produz uma amostra representativa do Brasil como um todo. Já a PNAD não inclui, antes de 2004, dados dos municípios das zonas rurais da Região Norte do país. Esta divergência é corrigida pelos autores através da estimação de níveis de PIA (População em Idade Ativa), PEA (População Economicamente Ativa) e PO (População Ocupada) para essas regiões entre 1992 e 2003. Por fim, existem uma série de definições distintas que são adotadas nas duas pesquisas, que é o principal problema adereçado pelos autores no processo de compatibilização dos dados.

O processo de compatibilização visa minimizar as diferenças observadas entre a PNAD e a PNAD Contínua durante o breve período em que ambas as séries foram estimadas, isto é, entre os anos de 2012 e 2014, de modo que os autores sejam capazes de conferir se, de fato, a série construída por eles, aqui definida como PNAD Ajustada, está condizente com a da PNAD Contínua. Uma vez realizado este processo entre 2012-2014, ele é então estendido para trás, gerando dados da PNAD Ajustada até 1992 – sem haver, porém, dados da PNAD Contínua para verificação da qualidade do ajuste, que fica restrita aos anos de 2012-2014. Conforme é gerada a série da PNAD Ajustada, os autores dão início ao segundo passo do processo, que é a fase da retropolação.

A fase de retropolação também pode ser dividida em duas etapas. Na primeira, os níveis da PNAD Contínua são construídos de modo a coincidir, a cada setembro, com os níveis da PNAD Ajustada que os autores calculam na fase de compatibilização para os anos de 1992 a 2011. Em seguida, na segunda etapa, a variação mensal das séries retropoladas é produzida a partir dos dados da PME, redefinindo sempre as tendências de modo a garantir que os níveis da PNAD Ajustada em setembro sejam sempre atingidos. Com isso, enquanto as séries originais disponibilizadas pela PNAD Contínua começam em março de 2012, as novas séries, produzidas a partir da interpolação da PNAD Ajustada, têm início em setembro de 1992.

O Estudo MCM 353 (2015), da MCM Consultores Associados, apresenta uma metodologia para a estimação do histórico da PNAD Contínua baseada em um modelo Vetorial Auto Regressivo (VAR) com frequências mistas (Kuzin, V., Marcellino, M. e Schumacher, C. 2011). Dentre os diversos artigos existentes na literatura sobre o processo de estimação dessa classe de modelos, o estudo aplica o algoritmo apresentado em Alves, S. A. L. e Fasolo, A. M. (2015). Neste trabalho, os autores imputam valores faltantes de séries históricas de emprego e salário para a atualização do modelo SAMBA (Castro, M. R., Gouvea, S. N., Minella, A., Santos, R. e Souza-Sobrinho, N. F., 2015).

A especificação do VAR aplicado pelo Estudo MCM 353 (2015) consiste na própria série de interesse, ou seja, a taxa de desemprego da PNAD Contínua, além dos dados da PME e da PNAD. Adicionalmente, o estudo utiliza também as taxas de desemprego médio de quatro regiões metropolitanas (Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) das Pesquisas de Emprego e Desemprego (PED) publicadas pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) e o saldo do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados).

3 METODOLOGIA

A seção 3, da metodologia, apresenta a base de dados e o modelo econométrico da retropolação da taxa de desemprego da cidade do Rio, Estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

3.1 Bases de dados

O objetivo desse estudo é retropolar a série da PNAD Contínua, que começou a ser divulgada pelo IBGE no 1º trimestre de 2012. A PNAD Contínua representa uma evolução em relação às outras pesquisas domiciliares do IBGE, pois apresenta uma cobertura amostral mais ampla, e coleta uma vasta gama de informações socioeconômicas. A PNAD Contínua produz informações mensais sobre o mercado de trabalho no nível nacional. A amostra da pesquisa também é representativa nos níveis de grandes regiões, unidades da federação, regiões metropolitanas e municípios da capital, porém para esses níveis a informação coletada possui periodicidade trimestral. Além do questionário básico da PNAD Contínua, que coleta as principais informações sobre o mercado de trabalho (população na força de trabalho, população ocupada, taxa de desemprego, rendimento e jornada do trabalho, posição na ocupação), a pesquisa também apresenta uma vasta gama de indicadores socioeconômicos em pesquisas suplementares anuais (rendimento de outras fontes, recebimento de transferências de programas sociais, outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação, etc.).

A PNAD Contínua foi elaborada para substituir a PME como fonte de dados de trabalho com periodicidade mais recorrente, sendo mensal para o país e trimestral para os demais recortes regionais, e para substituir a PNAD anual, no tocante à coleta anual dos principais indicadores socioeconômicos da população. No entanto, a descontinuidade da PNAD em 2015, e da PME em fevereiro de 2016 trouxe novos desafios para os pesquisadores e formuladores de políticas públicas, uma vez que representa uma descontinuidade na principal fonte de dados socioeconômicos do país.

Para retropolar a série da PNAD Contínua para o período de 2002 a 2011 nesse Estudo Especial, utiliza-se as informações da PNAD no período de 2002 a 2015, com exceção do ano de 2010, quando não houve a pesquisa. A PNAD possuía periodicidade

anual, e sua amostra era representativa para o país, grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas. Portanto pela amostra da PNAD não era possível computar a taxa de desemprego no nível da capital. Além disso, conforme mencionado na seção 3, da Revisão da Literatura, há algumas diferenças metodológicas entre as duas pesquisas (PNAD e PNAD Contínua).

A segunda fonte de dados utilizada é a PME, no período de março de 2002 até fevereiro de 2016. A PME possuía periodicidade mensal, e tinha como amostra seis regiões metropolitanas: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife. Numa parceria com o Instituto Pereira Passos (IPP), o IBGE passou a divulgar as principais informações do mercado de trabalho para o município do Rio de Janeiro.

Para a retropolação da taxa de desemprego do Município do Rio, foram utilizados os seguintes dados: PME da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; PME do Município do Rio; PNAD Contínua do Município do Rio; PNAD Anual da Região Metropolitana Rio. Para a retropolação da taxa de desemprego do Estado do Rio de Janeiro, foram utilizados os seguintes dados: PME da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; PNAD Contínua do Estado do Rio de Janeiro; PNAD Anual do Estado do Rio de Janeiro. E, para a retropolação da taxa de desemprego do Brasil, foram utilizados os seguintes dados: PNAD Contínua do Brasil e PNAD Anual do Brasil. Os dados da PME foram trimestralizados.

A Tabela 1 sintetiza as principais informações das bases de dados utilizadas no trabalho:

Tabela 1 – Resumo das pesquisas utilizadas

Pesquisa	Fonte	Divulgação	Abrangência	Intervalo
PNAD Contínua	IBGE	Trimestral	Nacional	1T12 - 1T2022
PNAD	IBGE	Anual	Nacional	2002 - 2015
PME	IBGE	Mensal	6 RMs*	mar/02 - fev/16

Fonte: IBGE – Elaboração: SMDEIS. * Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife.

a. Modelo Econométrico

Seguindo Bacciotti e Marçal (2020), para retropolar a série do nível de emprego da PNAD Contínua, é necessário escrever o modelo em uma representação de espaço-estado e então aplicar um filtro de Kalman. Faz-se uso dessa metodologia devido às suas propriedades de eficiência, decorrente do fato de que os parâmetros do modelo podem ser estimados por máxima verossimilhança, e devido à sua versatilidade, que permite, através de um algoritmo recursivo simples, lidar simultaneamente com duas dificuldades relativas ao exercício que será realizado no presente Estudo Especial.

A primeira dessas dificuldades diz respeito à utilização de séries de diferentes frequências. Como mencionado anteriormente, a série da PME é mensal, a da PNAD é anual e a da PNAD Contínua, trimestral. Naturalmente, todas essas séries contêm informações relevantes para o exercício de estimação e o filtro de Kalman permite incorporá-las todas de maneira direta. Já a segunda dificuldade diz respeito a observações faltantes, um problema que surge na medida em que se utiliza séries históricas que cobrem diferentes períodos e que são observadas em diferentes frequências. Mais uma vez, o método de estimação iterativa do filtro de Kalman oferece uma solução simples para este problema. Para uma visão mais detalhada de como essa abordagem funciona e como exatamente ela soluciona os problemas mencionados, recomenda-se Durbin e Koopman (2012) ou Hamilton (1994).

Primeiramente, é escrito o modelo na forma de espaço-estado. Para isso, deve-se descrevê-lo por meio de duas equações: a *equação de estado* e a *equação de observação*. A primeira descreve a dinâmica do vetor de estado, α , que é o vetor de variáveis que não somos capazes de observar no tempo:

$$\alpha_{t+1} = T_t \alpha_t + \vartheta_t, \vartheta_t \sim N(0, Q_t) \quad (1)$$

Já a segunda define a relação entre as variáveis observáveis, y , e o vetor de estado:

$$y_t = Z_t \alpha_t + \varepsilon_t, \varepsilon_t \sim N(0, H_t) \quad (2)$$

Uma vez estimados os parâmetros relevantes das matrizes do sistema acima via otimização numérica da função de máxima verossimilhança, o filtro de Kalman oferece uma formulação recursiva que permite estimar o vetor de estado, α_t , para qualquer

período de tempo t , de maneira que se pode usar o algoritmo tanto para exercícios de interpolação, de previsão ou como, no caso deste Estudo Especial, para retropolação de séries temporais.

Neste estudo, em particular, é aplicado um modelo no qual os componentes utilizados são nível e tendência. Para tal, considerando a retropolação da série a nível municipal, as Equações (1) e (2) foram especificadas da seguinte forma:

$$\begin{bmatrix} y_{1t} \\ y_{2t} \\ y_{3t} \\ y_{4t} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} z_1 & 0 \\ z_2 & 0 \\ z_3 & 0 \\ z_4 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \alpha_{1t} \\ \alpha_{2t} \end{bmatrix}, H_t = \begin{bmatrix} h & 0 & 0 & 0 \\ 0 & h & 0 & 0 \\ 0 & 0 & h & 0 \\ 0 & 0 & 0 & h \end{bmatrix}, \quad (3)$$

$$\begin{bmatrix} \alpha_{1t+1} \\ \alpha_{2t+1} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & 1 \\ 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \alpha_{1t} \\ \alpha_{2t} \end{bmatrix}, Q_t = \begin{bmatrix} q & 0 \\ 0 & q \end{bmatrix}. \quad (4)$$

A estimação do modelo foi realizada através do pacote MARSS (Holmes, E.E., Ward, E.J. e Wills, K. 2012) do *software* R (R Core team 2020). Já para as séries a nível estadual e nacional, a especificação descrita na Equação (4) permanece idêntica, contudo, as dimensões apresentadas na Equação (3) são alteradas respectivamente para

$$\begin{bmatrix} y_{1t} \\ y_{2t} \\ y_{3t} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} z_1 & 0 \\ z_2 & 0 \\ z_3 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \alpha_{1t} \\ \alpha_{2t} \end{bmatrix}, H_t = \begin{bmatrix} h & 0 & 0 \\ 0 & h & 0 \\ 0 & 0 & h \end{bmatrix} \text{ e}$$

$$\begin{bmatrix} y_{1t} \\ y_{2t} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} z_1 & 0 \\ z_2 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \alpha_{1t} \\ \alpha_{2t} \end{bmatrix}, H_t = \begin{bmatrix} h & 0 \\ 0 & h \end{bmatrix}.$$

4 RESULTADOS DA RETROPOLAÇÃO

A seção 4 mostra os resultados da retropolação dos dados da PNAD Contínua para o Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro e Brasil.

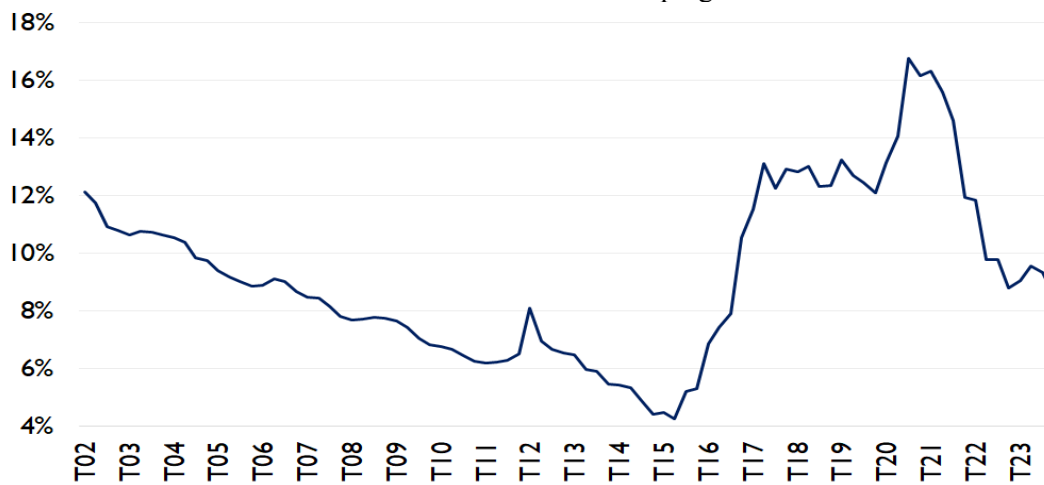
a. Município do Rio de Janeiro

O Gráfico 1 mostra, em dados trimestrais, a taxa de desemprego do Município do Rio, entre o primeiro trimestre de 2002 e o quarto trimestre de 2023. Os dados foram

ARTIGO | Metodologia da Retropolação da Taxa de Desemprego do Rio (2002-2023)

retropolados, segundo a metodologia apresentada neste Estudo Especial, entre o primeiro trimestre de 2002 e o quarto trimestre de 2011. A partir do primeiro trimestre de 2012, até o quarto trimestre de 2023, os dados são efetivos da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE.

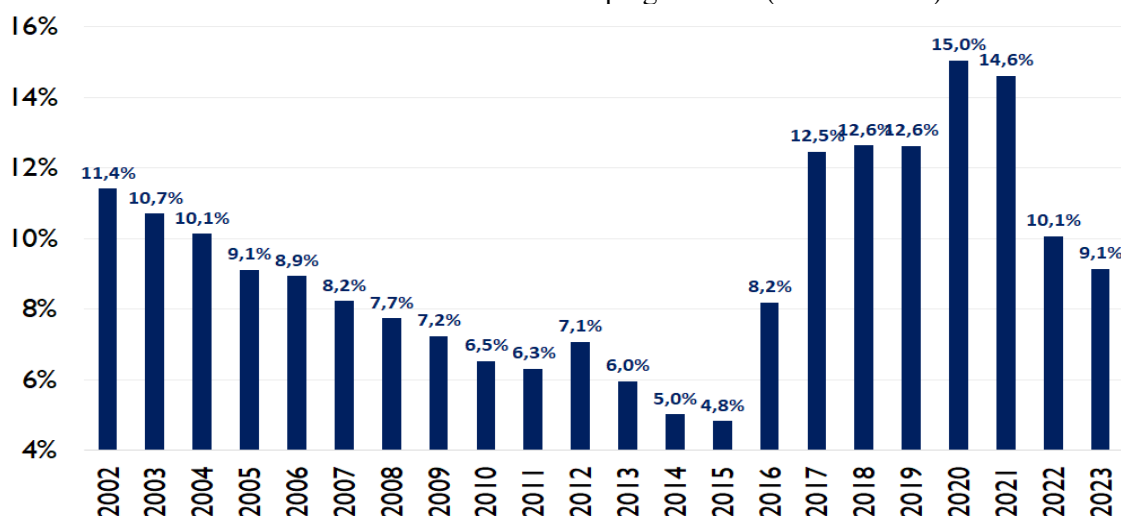
Gráfico 1 – Taxa de Desemprego do Rio*



Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

O Gráfico 2 mostra a taxa anual de desemprego (média do ano) do Município do Rio, entre 2002 e 2023. Os dados foram retropolados, segundo a metodologia apresentada neste Estudo Especial, entre 2002 e 2011. A partir de 2012, até 2023, os dados são efetivos da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE.

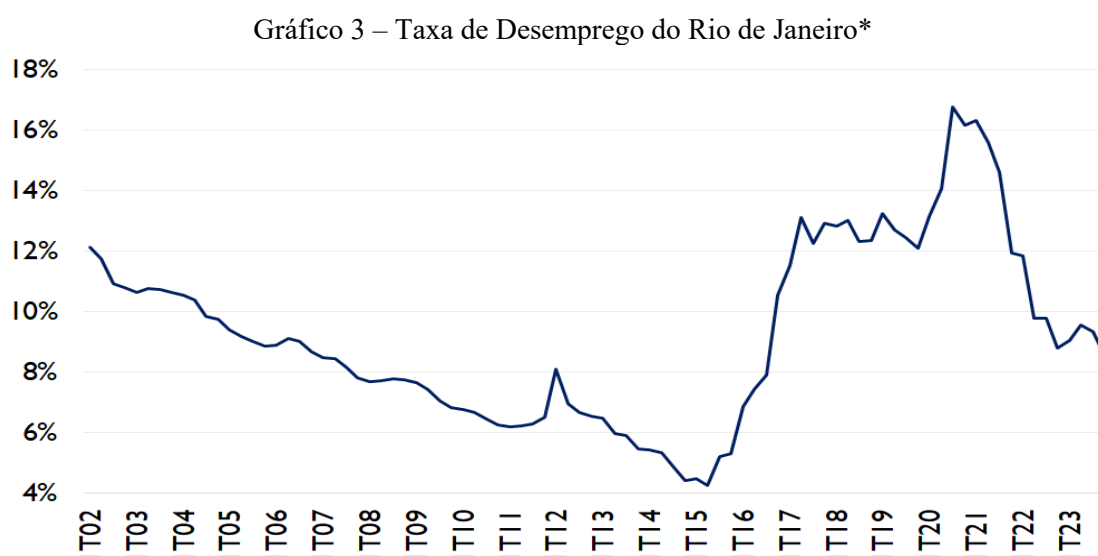
Gráfico 2 – Taxa de Desemprego do Rio (média anual*)



Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

a. Estado do Rio de Janeiro

O Gráfico 3 mostra, em dados trimestrais, a taxa de desemprego do Estado do Rio de Janeiro, entre o primeiro trimestre de 2002 e o quarto trimestre de 2023. Os dados foram retropolados, segundo a metodologia apresentada neste Estudo Especial, entre o primeiro trimestre de 2002 e o quarto trimestre de 2011. A partir do primeiro trimestre de 2012, até o quarto trimestre de 2023, os dados são efetivos da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE.

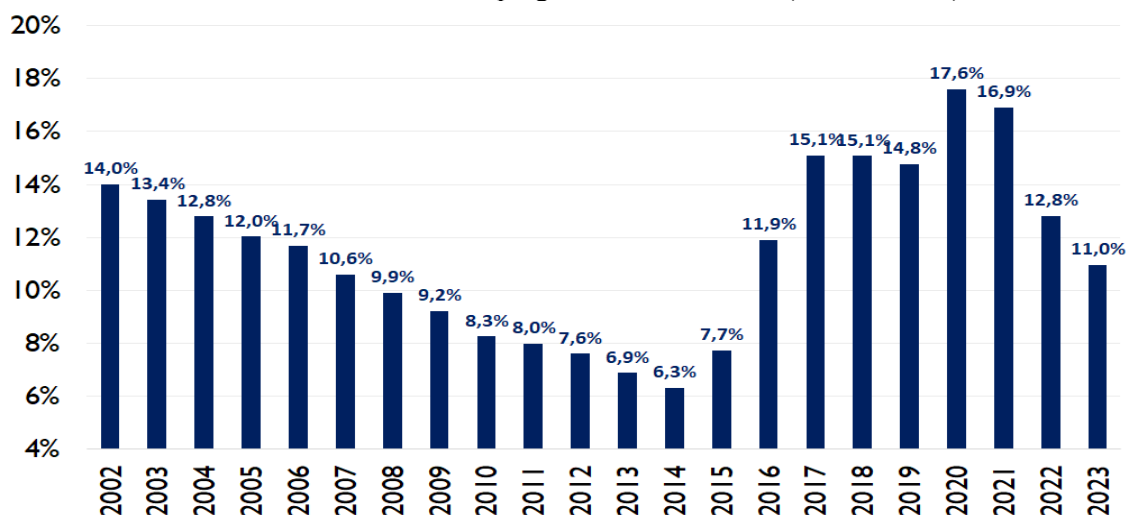


Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

O Gráfico 4 mostra a taxa anual de desemprego (média do ano) do Estado do Rio de Janeiro, entre 2002 e 2023. Os dados foram retropolados, segundo a metodologia apresentada neste Estudo Especial, entre 2002 e 2011. A partir de 2012, até 2023, os dados são efetivos da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE.

ARTIGO | Metodologia da Retropolação da Taxa de Desemprego do Rio (2002-2023)

Gráfico 4 – Taxa de Desemprego do Rio de Janeiro (média anual*)

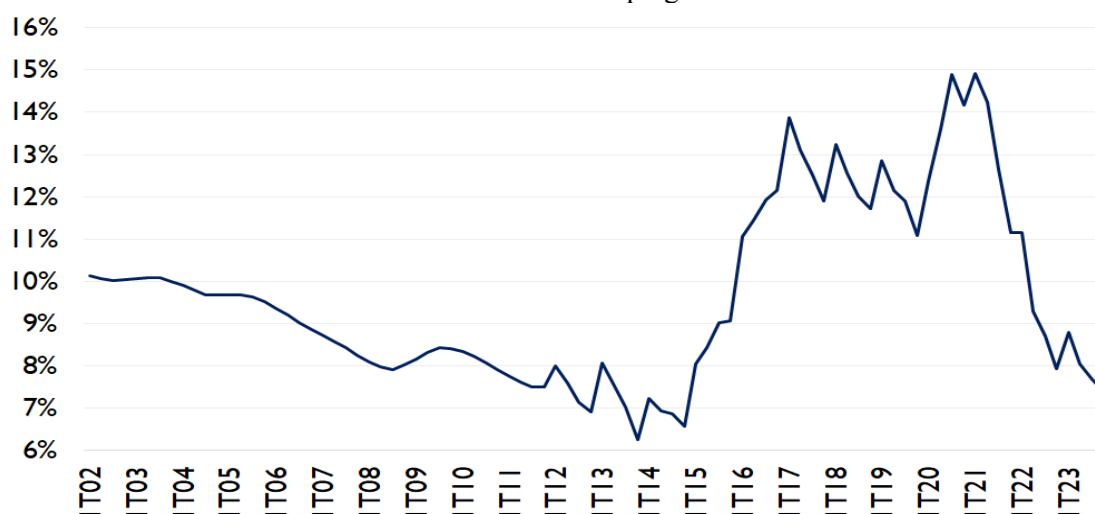


Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

a. **Brasil**

O Gráfico 5 mostra, em dados trimestrais, a taxa de desemprego do Brasil, entre o primeiro trimestre de 2002 e o quarto trimestre de 2023. Os dados foram retropolados, segundo a metodologia apresentada neste Estudo Especial, entre o primeiro trimestre de 2002 e o quarto trimestre de 2011. A partir do primeiro trimestre de 2012, até o quarto trimestre de 2023, os dados são efetivos da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE.

Gráfico 5 – Taxa de Desemprego do Brasil*

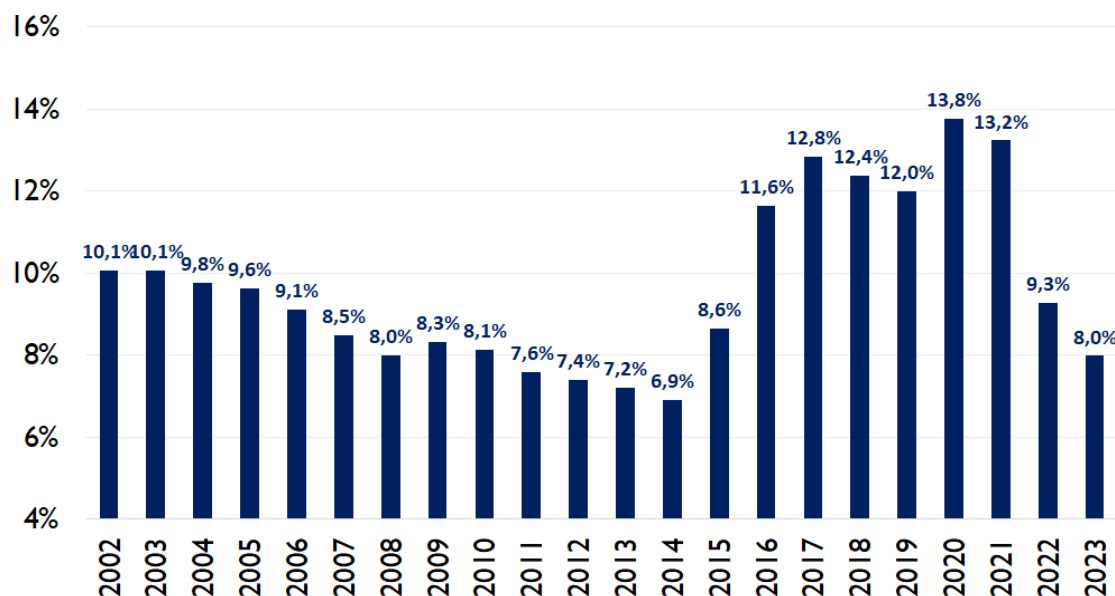


Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

ARTIGO | Metodologia da Retropolação da Taxa de Desemprego do Rio (2002-2023)

O Gráfico 6 mostra a taxa anual de desemprego (média do ano) do Brasil, entre 2002 e 2023. Os dados foram retropolados, segundo a metodologia apresentada neste Estudo Especial, entre 2002 e 2011. A partir de 2012, até 2023, os dados são efetivos da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE.

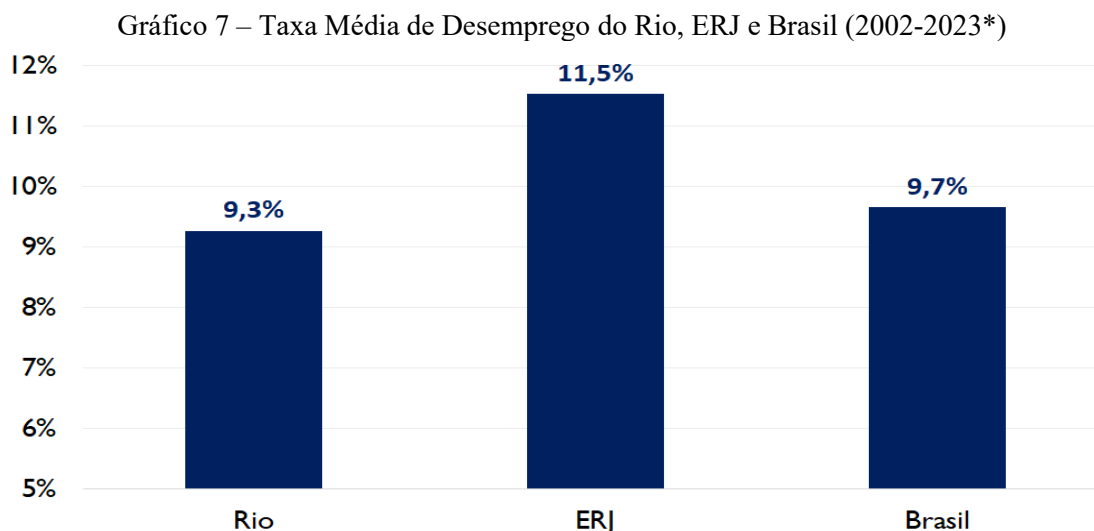
Gráfico 6 – Taxa de Desemprego do Brasil (média anual*)



Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

5 COMPARAÇÃO ENTRE OS DADOS RETROPOLADOS DO RIO, ERJ E BRASIL

A seção 5 mostra uma comparação entre os resultados da retropolação dos dados da PNAD Contínua para o Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro e Brasil. O Gráfico 7 mostra a taxa média de desemprego de mais de 20 anos (2002-2023) do Município do Rio, Estado do RJ e Brasil, com dados retropolados (2002-2011) e efetivos (2012-2023). Nesse sentido, a taxa de desemprego média do Rio (9,3) foi mais baixa do que do Estado do RJ (11,5%) e do Brasil (9,7).



Fonte: IBGE – Elaboração: SMDE. * Dados retropolados entre o 1T02 e o 4T11; a partir do 4T12, dados efetivos da Pnad Contínua.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS DA ANÁLISE

Sobre os dados de mercado de trabalho no Brasil, há diversos dados, que foram tendo as suas séries interrompidas. Desde 2012, há a PNAD Contínua Trimestral, divulgada pelo IBGE, para o Brasil, Estados e Capitais. Então, o que se costuma fazer é “construir” a série para trás, utilizando dados e metodologias já existentes, compatibilizando todas as informações já existentes numa metodologia única. Para o Brasil, por exemplo, o FGV IBRE e a MCM Consultores Associados, entre outras instituições financeiras e de pesquisa, têm séries retropoladas da taxa de desemprego do Brasil.

Nesse sentido, o objetivo do artigo, foi retropolar (construir a série histórica para antes de 2012) da taxa de desemprego da cidade do Rio, utilizando uma metodologia similar a Bacciotti e Marçal (2020). A retropolação foi feita com dados trimestrais, entre o primeiro trimestre de 2002, e o quarto trimestre de 2011. A partir de 2012, há os dados efetivos da PNAD Contínua Trimestral do IBGE.

Para a retropolação da taxa de desemprego do Município do Rio, foram utilizados os seguintes dados: Pesquisa Mensal de Emprego (PME) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; PME do Município do Rio; PNAD Contínua do Município do Rio; PNAD Anual da Região Metropolitana do Rio.

Para uma comparação entre a capital do RJ, responsável por praticamente metade da economia fluminense, com o Estado do Rio de Janeiro e com o Brasil, também foi feita, segundo essa mesma metodologia, a retropolação da taxa de desemprego fluminense e brasileira.

Para a retropolação da taxa de desemprego do Estado do Rio de Janeiro, foram utilizados os seguintes dados: PME da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; PNAD Contínua do Estado do Rio de Janeiro; PNAD Anual do Estado do Rio de Janeiro. E, para a retropolação da taxa de desemprego do Brasil, foram utilizados os seguintes dados: PNAD Contínua do Brasil e PNAD Anual do Brasil. Os dados da PME foram trimestralizados.

Os resultados indicam que a taxa média de desemprego de mais de mais de 20 anos (2002-2023) do Município do Rio foi de 9,3%, mais baixa do que do Estado do RJ (11,5%) e do Brasil (9,7%).

Este estudo apresentou uma retropolação da taxa de desemprego para o Município do Rio de Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro e o Brasil, proporcionando uma série histórica consistente entre 2002 e 2023. Como continuidade desta análise, um caminho relevante seria a retropolação da taxa de participação na força de trabalho para o mesmo período, visto que esse indicador é fundamental para compreender melhor as dinâmicas do mercado de trabalho e seus impactos na taxa de desemprego.

A taxa de participação na força de trabalho é definida como a razão entre a população na força de trabalho e a população em idade ativa. A população na força de trabalho é composta por pessoas ocupadas e desocupadas, ou seja, inclui aqueles que estão empregados e aqueles que estão buscando ativamente uma ocupação.

Esse indicador está diretamente relacionado à taxa de desemprego, pois a variação no tamanho da força de trabalho pode afetar a proporção de indivíduos classificados como desempregados. Por exemplo, em períodos em que a atividade econômica está muito aquecida há tendência de aumento na taxa de participação, com mais pessoas buscando emprego, pressionando, portanto, a taxa de desemprego para cima. Por outro lado, em momentos de crise, como durante a pandemia de COVID-19, há o chamado "efeito desalento", no qual parte da população desiste de procurar emprego devido às condições do mercado de trabalho, reduzindo a taxa de participação e, consequentemente, subestimando a taxa de desemprego real.

Ao analisar os dados da PNAD Contínua para 2012 a 2023, observa-se que a taxa de participação na força de trabalho do Município do Rio de Janeiro manteve-se, em

média, acima da do Estado do Rio de Janeiro. No período analisado, a média da taxa de participação na capital foi de 61,1%, enquanto no Estado ficou em 60,3%. Na comparação com o Brasil, a taxa de participação da capital carioca permaneceu abaixo da média nacional até o quarto trimestre de 2022. No entanto, em 2023, a taxa de participação do Município do Rio de Janeiro atingiu 62,6%, ultrapassando a média brasileira de 61,8% (Gráfico 8).

Considerando a interdependência entre a taxa de participação e a taxa de desemprego, um desdobramento natural deste estudo seria a retropolação da série histórica da taxa de participação na força de trabalho utilizando os dados da PME e da PNAD anual para o período de 2002 a 2011. Essa análise permitiria avaliar, de forma mais abrangente, os ciclos econômicos e as mudanças estruturais no mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro e do Estado ao longo das últimas décadas.

REFERÊNCIAS

Alves, S. A. L. e Fasolo, A. M. 2015. *Not Just Another Mixed Frequency Paper. Working Paper* BCB, n. 400. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjB1pSWm6qLAXVKqZUCHbbYEggQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpec%2Fwps%2Fingl%2Fwps400.pdf&usg=AOvVaw07dxsTMW5ljPoCeHZ5bzJD&opi=89978449> Acesso em: 04 fev. 2025.

Bacciotti, R. e Marçal, E.F. 2020. *Taxa de desemprego no Brasil em quatro décadas: retropolação da PNAD contínua de 1976 a 2016*, Estudos Econômicos, vol. 50 (3), 513 - 534. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/YQcXMRc5xjPBgPHZztrnKDj/> Acesso em 04 fev. 2025.

Castro, M. R., Gouvea, S. N., Minella, A., Santos, R. e Souza-Sobrinho, N. F. (2015). *SAMBA: Stochastic Analytical Model with a Bayesian Approach*. Brazilian Review of Econometrics, v. 35 (2), 1-6 Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj3jq75m6qLAXXir5UCHSCHHdkQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpec%2Fwps%2Fingl%2Fwps239.pdf&usg=AOvVaw3UcNTixejUoTRmzV2CuLey&opi=89978449> Acesso em: 04 fev. 2025.

Cunha, Juliana Carvalho da (2017). “Construção de Indicador Mensal de PIB e Componentes para Datação de Ciclos Econômicos: uma Análise de Janeiro de 1980 a Setembro de 2016”, Dissertação do Mestrado em Finanças em Economia Empresarial, FGV EPGE. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17997> Acesso em: 04 fev. 2025.

Durbin, J. e Koopman, S.J. 2012. *Time series analysis by state space methods*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_EwiSzd3CnKqLAXXurJUCHQNVOogQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F227468262_Time_Series_Analysis_by_State_Space_Methods&usg=AOvVaw3Y5ITpwpwTSfQXA5EJnWUd&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

Estudo MCM (2015). “Estimação do histórico da PNAD Contínua”, Estudo Especial MCM 353, MCM Consultores Associados.

Hamilton, J.D. 1994. *State-Space Models*. Handbook of Econometrics Vol. 4.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_Ewj_tqCdnaqLAXVGrZUCHfgZNYyQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fweb.pdx.edu%2F~crkl%2Freadings%2FHamilton94.pdf&usg=AOvVaw0Assx_HtaJqMV1xyt8wLUh&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

Holmes, E.E., Ward, E.J. e Wills, K. 2012. *MARSS: Multivariate autorregressive state-space models for analyzing time-series data*, The R Journal, vol. 4 (1), 1 – 30.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_Ewj7qYm2naqLAXXipZUCHUG_OoEQFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Fjournal.r-project.org%2Farchive%2F2012%2FRJ-2012-002%2FRJ-2012-002.pdf&usg=AOvVaw35hDT7pJb-LjejHZOP_aFr&opi=89978449 Acesso em: 04 fev. 2025.

Kuzin, V., Marcellino, M. e Schumacher, C. 2011. *MIDAS vs. mixed-frequency VAR: Nowcasting GDP in the euro area*, International Journal of Forecasting, v. 27 (2), 529-542.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_Ewil1IzmnaqLAXV9qZUCHdIhBPEQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bundesbank.de%2Fresource%2Fblob%2F703478%2Fe103f573e8ad3241e7cd65431dcba6c%2FmL%2F2009-03-20-dkp-07-data.pdf&usg=AOvVaw3yoTlCD2D4xSa814PeLHZp&opi=89978449 Acesso em: 04 fev 2025.

R Core team 2020. R: A Language and Environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing

SMDEIS (2021). Boletim Econômico do Rio, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação do Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://observatorioeconomico.rio/boletim-economico/> Acesso em: 04 fev. 2025.

SMDEIS (2022). “Metodologia do Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio): Atualização 2022”, Estudo Especial SMDEIS, nº 06, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://observatorioeconomico.rio/estudos-especiais/> Acesso em: 04 fev. 2025.

Vaz, B. & Barreira, T. (2021). “Metodologia de retropolação da pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua de 1992 a 2012”. *Estudos Econômicos*. Volume 51, no 4, pp. 759-782.

Vaz, B. & Barreira, T. (2016). “Metodologia de retropolação da pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua de 1992 a 2012”. *Nota Técnica*. FGV IBRE. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiIpJC4nqqLAXU8ppUCHS2gGY8QFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fee%2Fa%2FwJ8LzW3w7Xg6cbtqP9MmkRh%2F&usg=AOvVaw1V-5mhuGhTYfXCNoG7YdNg&opi=89978449> Acesso em: 04 fev. 2025.

Vaz, B. & Barreira, T. (2020). “Metodologia de retropolação da pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua de 1992 a 2012”. 48º Encontro Nacional de Economia. ANPEC.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

LEGITIMIDADE DO MATAR: UMA ANÁLISE DOS INQUÉRITOS DE LETALIDADE POLICIAL DO RIO DE JANEIRO*

LEGITIMACY OF KILLING: AN ANALYSIS OF POLICE USE OF LETHAL FORCE INVESTIGATIONS IN RIO DE JANEIRO

Doriam Borges

 <https://orcid.org/0000-0003-2109-6534>

Correspondência: doriamb@gmail.com

Professor do PPCIS/UERJ e Pesquisador do LAV-UERJ.

Eduardo Ramos

 <https://orcid.org/0000-0001-9016-7418>

Pesquisador do LAV-UERJ e Doutorando do PPCIS/UERJ

DOI: 10.12957/cdf.2025.89434

Recebido em: 29 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O estudo analisa casos de letalidade e vitimização policial no Rio de Janeiro, com foco nos inquéritos concluídos em 2016. A pesquisa combina a análise detalhada dos inquéritos, entrevistas com atores do sistema de justiça e dados institucionais fornecidos pela Polícia Civil e Ministério Público. Os resultados mostram que a maioria dos casos de letalidade foi arquivado, predominantemente com base em excludente de ilicitude, enquanto denúncias foram raras, ocorrendo apenas quando a versão oficial era insustentável. Foram identificadas falhas graves no processo investigativo, incluindo perícias insuficientes e práticas que reforçam a impunidade. Os achados evidenciam a necessidade urgente de reformas no controle externo das forças policiais e no sistema de justiça criminal.

Palavras-chave: Letalidade Policial; Vitimização Policial; Excludente de Ilcitude; Sistema de Justiça Criminal; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The study examines cases of police lethality and victimization in Rio de Janeiro, focusing on investigations concluded in 2016. The research combines detailed analysis of case files, interviews with actors within the justice system, and institutional data provided by the Civil Police and the Public Prosecutor's Office. The findings reveal that most cases of police lethality were dismissed, predominantly based on claims of

*Este artigo é fruto de um projeto financiado pelo CNPq, coordenado por Renato Sérgio de Lima e Sérgio Adorno, que investigou a atuação do Ministério Público em casos de letalidade policial em cinco estados brasileiros. No caso do Rio de Janeiro, a pesquisa foi coordenada por Doriam Borges.

justifiable homicide, while indictments were rare and limited to situations where the official narrative was untenable. Serious flaws in the investigative process were identified, including insufficient forensic analysis and practices that perpetuate impunity. The findings underscore the urgent need for reforms in the external oversight of police forces and the criminal justice system.

Keywords: Police Lethality; Police Victimization; Justifiable Homicide; Criminal Justice System; Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

A letalidade policial é um tema que desperta inúmeros questionamentos acerca de suas causas e das possibilidades de enfrentamento. No contexto da polícia do Rio de Janeiro, discute-se amplamente os problemas relacionados à elevada letalidade e à cultura autoritária, herança do período da ditadura militar no Brasil, que persiste mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 (Santos, 2009).

Embora outras instituições do sistema de justiça criminal também desempenhem um papel na perpetuação dessa cultura, a formação policial emerge como um elemento central. Estudos realizados nas academias das polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro indicam a predominância de um viés autoritário, com ênfase desproporcional em instruções de combate, em detrimento da preparação para uma atuação preventiva e comunitária (Poncioni, 2007; Rodrigues, 2011). Esse enfoque contribui para a consolidação de uma cultura bélica na instituição, reforçando uma imagem de violência. A falta de preparo adequado para lidar com conflitos cotidianos muitas vezes resulta em abusos de poder, que vão desde agressões físicas até homicídios. Em muitos casos, as mortes causadas por policiais são justificadas sob o argumento de resistência à ação policial, mascarando práticas abusivas.

Nesse cenário, o controle externo da polícia surge como um tema crucial para debate. A Constituição Federal atribui ao Ministério Público (MP) a responsabilidade pelo controle externo das atividades policiais, ao passo que as Ouvidorias de Polícia também possuem competências nessa área, destacando-se como importantes mecanismos para a sociedade. No entanto, a implementação prática dessas funções frequentemente se distancia do ideal normativo, como evidenciado por estudos que apontam fragilidades na atuação dessas instituições (Lemgruber, Musumeci e Cano, 2003).

Essas deficiências estruturais contribuem para um contexto alarmante: altos índices de homicídios decorrentes de intervenção policial, os quais, em sua maioria, não

são devidamente investigados pelos órgãos competentes. Esse déficit investigativo não apenas compromete a responsabilização, mas também perpetua a recorrência dessas práticas. Assim, a atuação da polícia fluminense se caracteriza por sua elevada violência, letalidade e seletividade.

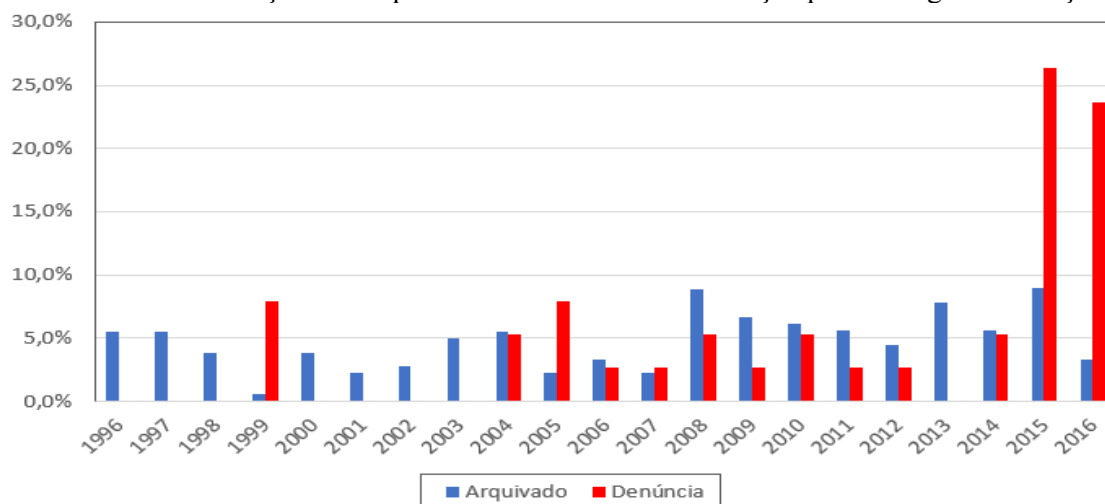
Dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) revelam que, ao longo de 20 anos, entre 2000 e 2019, 18.610 pessoas foram mortas por policiais no estado do Rio de Janeiro, enquanto 642 policiais civis e militares perderam suas vidas em serviço. Embora a atividade policial envolva riscos inerentes, o número de policiais mortos em serviço no Rio de Janeiro é expressivo. No mesmo período, 56% dos homicídios decorrentes de intervenção policial ocorreram na capital fluminense, evidenciando a centralidade desse fenômeno na cidade e a necessidade de estudos aprofundados sobre o tema.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o tratamento dado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) às mortes causadas e sofridas por policiais na capital fluminense. Para isso, foram examinados inquéritos criminais concluídos em 2016 relacionados a esses tipos de violência. Além disso, buscamos compreender as dinâmicas formais e práticas envolvidas no fluxo de investigação dos homicídios decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro.

1.1 Considerações Metodológicas

O objetivo central deste estudo é a análise dos inquéritos relacionados à letalidade e à vitimização policial que foram arquivados ou denunciados em 2016 pelo MPRJ. Portanto, o ano de 2016 foi utilizado como critério de seleção dos casos. Adicionalmente, a abrangência espacial da pesquisa foi delimitada aos homicídios envolvendo policiais ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. No total, 38 inquéritos de homicídios sofridos ou cometidos por policiais denunciados pelo MPRJ foram analisados em profundidade, permitindo a construção de um banco de dados específico. Dos inquéritos arquivados, 180 estavam diretamente vinculados ao objeto deste estudo e também foram incluídos no banco de dados. O número total de inquéritos referentes a mortes provocadas por policiais (letalidade policial) e de mortes de policiais (vitimização) na capital fluminense, cuja tramitação no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) ocorreu em 2016, foi de 214.

Gráfico 1 – Distribuição dos inquéritos de letalidade e vitimização policial segundo situação



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos arquivos organizados de homicídios cometidos e sofridos por policiais na capital do Rio de Janeiro cujo inquérito foi finalizado em 2016, foi possível analisar os anos de ocorrência das agressões. Entre as denúncias, mais da metade ocorreu em 2015 e 2016, ou seja, no ano da denúncia e no ano anterior a ela. Já as agressões dos inquéritos arquivados estão mais dispersas ao longo dos anos.

Em uma segunda fase da pesquisa, foram realizadas visitas às instituições relevantes, o que cominou na realização de 12 entrevistas com atores-chave entre 2019 e 2020, incluindo promotores de justiça, assessores técnicos do MPRJ, policiais civis e especialistas no tema.

Para analisar as peças dos procedimentos policiais referentes aos homicídios decorrentes de intervenção policial, a equipe de pesquisa solicitou ao Serviço de Divisão de Transparência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro informações sobre o status e o estágio das investigações até o ano de 2020, abrangendo o período de 2010 a 2019. De acordo com o banco de dados fornecido, foram criados 3.084 documentos/procedimentos relativos a homicídios decorrentes de intervenção policial no período analisado. Cabe destacar que um único procedimento pode envolver uma ou mais vítimas de letalidade policial.

2 FASE DE INVESTIGAÇÃO: DO REGISTRO DE OCORRÊNCIA AS MUDANÇAS NA CENA DO CRIME

Formalmente, em casos de mortes decorrentes de intervenção policial, seja em operações ou perseguições, o procedimento prevê que, ao tomar ciência da morte, o local

deve ser preservado¹, sem que o corpo seja removido, e um Registro de Ocorrência (RO) deve ser feito na Delegacia Distrital da Polícia Civil mais próxima ou na Delegacia de Homicídios. Contudo, foi apenas em 2016 que o chefe da Polícia Civil anunciou a transferência das investigações desses casos para a Divisão de Homicídios. Na prática, entretanto, muitos casos permanecem sob responsabilidade das delegacias distritais. Segundo relato de entrevistados, apenas aqueles com “claros indícios” de autoria ou grande repercussão midiática são investigados pela Divisão de Homicídios, mediante solicitação ou autorização da chefia da Polícia Civil.

A investigação de homicídios decorrentes de intervenção policial envolve diversos profissionais: policiais militares (que geralmente chegam primeiro ao local), auxiliares de necropsia, peritos criminais, médicos legistas, agentes da Polícia Civil, escrivães e o delegado de polícia, responsável por conduzir o inquérito. Com exceção dos policiais militares, todos os envolvidos estão subordinados à estrutura da Polícia Civil, sob a autoridade do delegado.

A perícia no local da ocorrência, seguida do exame no cadáver, deveria ser o ponto de partida das investigações. No entanto, o policial militar, que geralmente chega antes, seja como autor do fato ou por sua atuação ostensiva, desempenha um papel crucial na preservação do local². A Polícia Civil determina protocolos específicos³ para casos de mortes decorrentes de intervenção policial, visando garantir as condições necessárias para a perícia e a investigação. Cabe ao delegado requisitar os laudos periciais (local, armas e corpo) e definir o tratamento dispensado aos policiais envolvidos⁴. Apesar disso, relatos de campo indicam que, no Rio de Janeiro, a perícia nem sempre é suficiente para impedir a remoção do corpo e a consequente alteração da cena do crime.

O procedimento ideal prevê que o local da ocorrência seja isolado e que todas as pessoas próximas sejam identificadas para auxiliar nas investigações até a chegada dos peritos e do delegado. Em casos em que a vítima está viva, a orientação é acionar o Corpo de Bombeiros para prestar socorro⁵. Contudo, relatos indicam que, na prática, policiais frequentemente socorrem as vítimas ou as transportam ao hospital. Segundo entrevistas,

¹A Resolução 129 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) determina que os cadáveres devem ser sempre fotografados na posição em que forem encontrados, assim como, sempre que possível, todas as vestígios deixados no local e as lesões externas no corpo da vítima.

²Conforme a Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM3 N° 052, é dever do policial militar isolar o local, até a chegada da polícia judiciária, que tomará então as providências legais necessárias.

³Por meio da Portaria da Polícia Civil n° 553, de 07 de julho de 2011.

⁴Formalizado na Resolução Conjunta n° 2, do Conselho Superior de Polícia.

⁵ Definida pela Instrução PMERJ/EMG-PM3 N° 052.

essa prática é motivada por pressões da população local, que questiona a ausência de socorro. Além disso, policiais frequentemente não isolam o local, recolhem cápsulas disparadas apenas de suas armas ou deixam de preservar os vestígios, prejudicando a perícia e a investigação.

Entrevistas e dados apontam que, em alguns casos, os Boletins de Atendimento Médico (BAM) indicam que a vítima já chegou sem vida ao hospital, sugerindo que o corpo foi retirado da cena do crime antes da perícia. Conforme mencionado por Misse et al. (2011), há casos em que os BAMs contêm informações falsas, reforçando a necessidade da preservação da cena e de perícias isentas⁶.

De acordo com uma promotora entrevistada e com o relatório da CPI do Auto de Resistência da ALERJ, há uma série de problemas nas investigações e perícias. Entre os principais, destacam-se: 1) a remoção de cadáveres sem perícia prévia; 2) a ausência de análise detalhada da cena do crime; 3) o desconhecimento do fato pelos peritos do Instituto Médico Legal (IML); 4) a insuficiência de exames balísticos; e 5) falhas nos Registros de Ocorrência e na autonomia das delegacias em relação aos batalhões envolvidos.

Outro argumento dos policiais para a não preservação da cena do crime é a continuidade de tiroteios no local, colocando em risco a segurança dos agentes e dos peritos. Ainda que legítima, essa justificativa raramente é registrada nos documentos oficiais, como o RO ou o inquérito, sendo mencionada apenas em declarações ao Ministério Público.

2.1 Narrativas de “legitimação do matar”: A injusta agressão e o excludente de ilicitude

O laudo do Instituto Médico Legal (IML) é, com frequência, o parecer técnico mais utilizado por promotores para confrontar os relatos dos policiais. No entanto, apesar de sua autonomia técnica, o IML depende de acionamento pela Polícia Civil. Além disso, o médico legista responsável pela análise não dispõe de informações sobre a dinâmica do evento, impossibilitando a comparação dos resultados do exame com os fatos narrados. Segundo relatos, o exame é realizado sem acesso às informações preliminares contidas no Registro de Ocorrência (RO) ou em depoimentos de testemunhas.

⁶ Conforme previsto na Resolução 129 do CNMP.

Até 2013, os registros dessas mortes no RO eram classificados como “Homicídio proveniente de auto de resistência”. Posteriormente, até 2018, adotou-se a designação “Homicídio decorrente de intervenção policial”. Atualmente, no Rio de Janeiro, utiliza-se o termo “Morte por intervenção legal”. Tal categoria, além de não atender às diretrizes da Corte Interamericana e do Conselho Federal de Direitos Humanos, emprega uma terminologia médica (“intervenção legal”), que, ao ser aplicada no registro inicial, introduz um prejulgamento ao qualificar previamente a morte como justificada.

Esses casos são registrados por policiais militares⁷ e, posteriormente, formalizados em RO por policiais civis do Grupo de Investigação (GI) da Delegacia de Polícia (DP). De acordo com os entrevistados, há uma narrativa-padrão nesses registros, buscando justificar a legítima defesa dos policiais com o argumento de “injusta agressão” por parte da vítima. Pesquisas anteriores (Misse et al., 2011; Anistia Internacional, 2015; ALERJ, 2018) confirmam que essa prática constitui uma regra, e não uma exceção, caracterizando as vítimas como “bandidos” ou “marginais à lei”, com a narrativa de que sempre teriam atirado primeiro. Assim, antes mesmo da investigação, as vítimas são rotuladas como “meliantes” ou “elementos”, presumindo-se sua culpabilidade (ALERJ, 2018).

Uma promotora entrevistada relatou o uso, por policiais, de um “kit” composto por rádio comunicador, pistola e drogas, supostamente plantados junto às vítimas de homicídios decorrentes de intervenção policial. Essa prática, frequentemente mencionada nos depoimentos dos policiais, é inconsistente com as diferentes funções desempenhadas no tráfico de drogas. Por exemplo, indivíduos na função de “vapor” geralmente portam rádio e drogas, mas não armas; já aqueles envolvidos em atividades armadas carregam pistolas e rádios, raramente combinados com entorpecentes. [...] “encontramos ao seu lado uma certa quantidade de entorpecentes, uma pistola e um rádio comunicador” (Promotora, MPRJ).

O RO formaliza o envio do corpo da vítima ao IML por meio de uma Guia de Remoção de Cadáver (GRC), solicitando a realização do Auto de Exame Cadavérico (AEC). O protocolo também prevê a confecção de um Auto de Apreensão das armas da vítima e dos policiais, que são enviadas ao Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) para exame pericial. Entretanto, junto ao Auto de Apreensão, é emitido um Auto de

⁷ Segundo uma das promotoras entrevistadas, os policiais militares que registram os casos na Polícia Civil são de baixa patente.

Depósito, que estabelece os próprios policiais como responsáveis pelo transporte das armas para a perícia. Esses documentos integram, posteriormente, o inquérito policial.

O delegado instaura o inquérito de homicídio decorrente de intervenção policial por meio de portaria, muitas vezes já com o excludente de ilicitude explicitado, como relatado por uma promotora entrevistada e observado em trabalho de campo. A versão dos fatos apresentada pelos policiais é frequentemente reiterada pelo delegado na portaria de instauração, sugerindo a solução do caso antes mesmo da investigação. Embora existam protocolos formais, como as Resoluções, a apreensão das armas dos policiais não ocorre de forma sistemática e, em muitos casos, elas sequer são encaminhadas para a perícia. [...] “mas não existe um padrão de apreensão das armas, somente nos casos em que deu muito ruído, como em Costa Barros⁸ [...]” (Promotora, MPRJ).

3 O “VAI E VEM” DO INQUÉRITO POLICIAL E A PRECARIIDADE DA INVESTIGAÇÃO: MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DA MORTE?

Com a ciência do fato, o delegado dispõe de 30 dias para encaminhar o auto de inquérito ao Ministério Público (MP). O MP analisa o caso e, se entender que os elementos probatórios são insuficientes, devolve o inquérito para complementação. Contudo, a produção de peças técnicas (Auto de Exame Cadavérico, Boletim de Atendimento Médico, Termo de Reconhecimento, Auto de Apreensão, Perícia dos Objetos Apreendidos) frequentemente não é satisfatória, seja pelos prazos envolvidos ou pelas condições previamente mencionadas que comprometem a cena do incidente. Dependendo da situação, o MP pode insistir em diligências adicionais, prolongando indefinidamente a conclusão dessa etapa. Reconhecimento⁹.

De acordo com entrevistas realizadas, os inquéritos frequentemente seguem um “ping-pong” entre o MP e a delegacia. O inquérito chega ao MP sem o exame cadavérico, que, quando encaminhado, muitas vezes está incompleto, levando o delegado a solicitar prazos adicionais que não são cumpridos. Além disso, é comum que a Polícia Civil não ouça testemunhas ou procure informantes. Essa prática, marcada pelas idas e vindas do inquérito entre as instituições sem a realização de novas diligências, resulta, em muitos

⁸ Em novembro de 2015, cinco jovens negros foram brutalmente assassinados dentro de um carro por policiais militares em Costa Barros, zona norte do Rio de Janeiro.

⁹ O MP não possui um prazo fixado pela lei para realizar este trabalho, mas segundo a sua Corregedoria não pode ter inquérito na instituição com vista aberta por mais de 30 dias.

casos, no arquivamento do inquérito. Segundo uma entrevistada, essa dinâmica reflete uma estratégia compartilhada entre promotores e policiais para impedir a produção de provas e garantir que a versão policial prevaleça.

A partir da Portaria do Delegado, o MP analisa todas as peças técnicas, ouve familiares, policiais envolvidos e aqueles que apresentaram o caso à delegacia. Contudo, tanto a Polícia Civil quanto a maioria dos promotores têm o hábito de não ouvir os integrantes da guarnição envolvida. Ressalta-se, ainda, a ausência de uniformidade no desempenho das atividades do MP no Rio de Janeiro. Algumas promotorias seguem a Resolução 129 do CNMP, conduzindo diligências e ouvindo envolvidos, enquanto outras, como algumas Promotorias de Investigação Penal (PIP), negligenciam essas práticas.

Um entrevistado destacou três problemas principais na atuação do MPRJ na investigação de homicídios decorrentes de intervenção policial: 1) embora tenha poder investigativo, o MP não investiga nem força a polícia a fazê-lo; 2) mesmo com investigações concluídas, o MP raramente oferece denúncia; e 3) o MP confunde seu papel de controle externo da atividade policial com sua função na ação penal.

A precariedade das investigações policiais é frequentemente usada como justificativa pelo MP para não oferecer denúncias. No entanto, tal argumento reforça a dependência do MP em relação à polícia, apesar dos amplos mecanismos de controle externo previstos na Constituição e em resoluções do CNMP. Conforme uma entrevistada, exigir todas as provas possíveis em cada caso poderia sobrecarregar ainda mais o sistema de justiça e as instituições envolvidas.

“Se o MP quiser implodir a perícia do Rio pediria... não tem laudo de local? Vamos fazer reprodução simulada. Aí acabou a PM e a Perícia [...] também implode o trabalho do promotor de justiça dependendo da área” (Promotora, MPRJ).

Os inquéritos são arquivados, em geral, por insuficiência de provas, pois essa categoria permite reabertura caso surjam novos elementos. Já o arquivamento por excludente de ilicitude ou inexistência de crime impede novas investigações. Por isso, muitos promotores optam por arquivar os casos por insuficiência de provas.

As denúncias são feitas quando a versão dos policiais é insustentável frente às provas. Após o oferecimento da denúncia, inicia-se a fase de instrução, na qual as testemunhas são ouvidas. No entanto, a ausência destas é recorrente, motivada pelo medo e pela insegurança, agravados pelo fato de os policiais envolvidos permanecerem em

liberdade. Adicionalmente, a realização das audiências é atrasada devido à prioridade dada a processos de réus presos. No caso Costa Barros, por exemplo, os sucessivos recursos da defesa contribuíram significativamente para o atraso.

O papel do Judiciário também é problemático. Denúncias baseadas em Autos de Exame Cadavérico, mesmo quando evidenciam fortes indícios de execução, são frequentemente rejeitadas pelos magistrados por suposta falta de provas. Após essa etapa, o juiz pode decidir pela pronúncia ou impronúncia do caso. No primeiro cenário, o processo segue para o Tribunal do Júri; no segundo, é arquivado. Mesmo nos casos em que ocorre a pronúncia, os longos períodos processuais comprometem a função reparadora da justiça (ALERJ, 2018).

3.1 Procedimentos de Letalidade Policial: Que situação está o caso?

Segundo Mello (1965), a investigação penal compreende uma série de ações voltadas ao esclarecimento de um fato e sua autoria. O registro escrito dos resultados dessa investigação denomina-se instrução. Assim, o inquérito policial pode ser entendido como um instrumento de caráter instrutório, no qual são formalizadas as atividades realizadas no processo investigativo.

Além do inquérito policial, outros documentos são gerados ou recebidos na Delegacia de Polícia, conhecidos como “peças dos procedimentos policiais”: Registro de Ocorrência, Guias de Remessa ou Autos de Prisão em Flagrante, Termo de Declarações, entre outros. Essas peças, vinculadas a um fato policial, possuem numeração própria e servem de base para o inquérito, funcionando como mecanismos de controle dos casos. A categoria e o status dessas peças podem ser alterados pelo Delegado responsável pela investigação. As informações sobre esses documentos estão registradas no Sistema de Controle Operacional (SCO) da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Para analisar as peças dos procedimentos policiais relacionados a homicídios decorrentes de intervenção policial, solicitamos ao Serviço de Divisão de Transparência da Polícia Civil informações sobre os status e estágios das investigações em 2020, abrangendo o período de 2010 a 2019¹⁰. Segundo os dados fornecidos, foram registrados 3.084 documentos/procedimentos relativos a homicídios decorrentes de intervenção legal

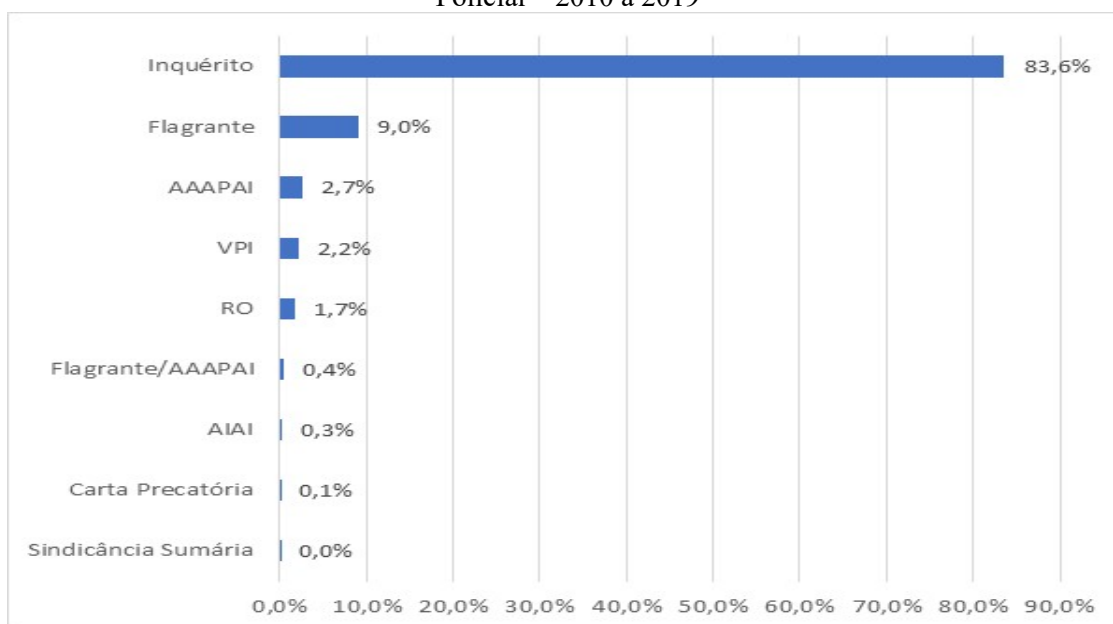
¹⁰ Solicitado no primeiro trimestre de 2020.

no período analisado. Cabe destacar que um único procedimento pode envolver múltiplas vítimas de letalidade policial.

O Gráfico 2 demonstra que a maioria dos procedimentos registrados encontra-se nos estágios de inquérito (83,6%) e flagrante (9%). Segundo os entrevistados, alguns procedimentos não são enviados ao Ministério Público. Nessas situações, a Polícia Civil opta por transformá-los em Verificação Preliminar de Informação (VPI), prevista em lei, para avaliar a procedência das informações investigadas. Essa prática evita a instauração do inquérito e, consequentemente, o envio obrigatório ao Ministério Público.

“[...] então, a VPI é uma capa branca, e a verificação não se confirma, a Polícia Civil suspende a investigação porque não dá para continuar e não vai para o Ministério Público. Isso não significa que foi arquivado. Fica em um arquivo na Delegacia.” (Promotora, MPRJ)

Gráfico 2 – Estágio da Peça dos Procedimentos de Homicídios Decorrentes de Intervenção Policial – 2010 a 2019



Fonte: Polícia Civil.

Conforme o Gráfico 2, apenas 2,2% dos procedimentos no período analisado foram classificados como VPI. Apesar do percentual reduzido, os 67 casos requerem análise, pois, quando transformados em VPI, podem não ser comunicados ao Ministério Público, permanecendo exclusivamente sob a esfera policial. Essa prática contraria o princípio da obrigatoriedade do inquérito policial, que visa garantir a fiscalização das investigações pelo Ministério Público e pelo Judiciário (MISSE, 2011). Entre os 67 casos,

41 foram registrados em delegacias da AISP-41, sendo 26 na 39ª DP, 12 na 27ª DP e 3 na 31ª DP.

Já a Tabela 1 apresenta a situação dos procedimentos conforme o ano do fato. A maioria foi enviada ao Ministério Público com pedido de dilação de prazo. Observa-se que mais de um quarto dos autos ainda estão nessa condição, refletindo uma situação constante ao longo da última década. A segunda maior ocorrência é a devolução dos autos pelo Ministério Público (31% do total analisado). Esse dado ilustra o “ping-pong” entre a Polícia Civil e o Ministério Público, frequentemente mencionado por entrevistados e em outras pesquisas.

Em 2010 e 2011, cerca de 15% dos autos ainda estavam em andamento em 2020, indicando que homicídios cometidos por policiais há mais de 10 anos permaneciam em fase de investigação. Dos 90 procedimentos nessa situação, 58 estão sob responsabilidade da 39ª DP (Pavuna), 13 da 29ª DP (Madureira) e 11 da 27ª DP (Vicente de Carvalho), evidenciando uma atuação preocupante das delegacias da AISP-41 no tratamento de casos de letalidade policial.

Por fim, observa-se que 12% dos procedimentos foram enviados à Justiça sem relatório final, 2,2% com relatório final e 4,7% ao Ministério Público com relatório final. Enquanto o relatório não é produzido ou o caso não é arquivado, persiste o “ping-pong” entre a Central de Inquéritos do Ministério Público e as delegacias, estendendo o prazo de conclusão. A tabela abaixo evidencia que esse processo pode se arrastar por anos no caso de homicídios decorrentes de intervenção policial.

Tabela 1 – Situação da Peça dos Procedimentos de Homicídios Decorrentes de Intervenção Policial segundo ano do fato – 2010 a 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Enviado ao MP - Solicita Prazo	24,70%	29,20%	43,10%	38,30%	35,50%	32,90%	30,20%	26,00%	19,10%	45,70%	31,50%
Devolvido do MP com Físico	18,30%	23,90%	23,40%	23,40%	25,20%	26,40%	43,30%	51,20%	55,70%	2,00%	31,00%
Enviado à Justiça	10,20%	10,20%	11,50%	13,30%	19,60%	18,60%	14,40%	11,70%	9,70%	6,60%	12,00%
Em Andamento	15,50%	15,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,50%	1,20%	39,60%	8,40%
Enviado ao MP – Relatado	3,30%	3,50%	8,60%	9,00%	10,70%	13,20%	3,50%	2,10%	1,70%	0,50%	4,70%
Pedido de Arquivamento	7,20%	5,30%	5,30%	8,50%	2,30%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,30%
Justiça – Relatado	1,90%	1,80%	0,50%	2,10%	0,50%	0,40%	3,80%	2,90%	4,50%	1,00%	2,20%

Continua

ARTIGO | Legitimidade do Matar: Uma Análise dos Inquéritos de Letalidade Policial do Rio de Janeiro

Encaminhado a Outros Órgãos	1,40%	2,20%	2,40%	1,60%	2,80%	5,40%	3,00%	3,10%	0,70%	0,00%	2,10%
Transferência outra DP	11,90%	4,90%	0,00%	1,10%	0,50%	0,40%	0,30%	0,70%	1,00%	2,00%	2,40%
Apensado	2,20%	1,80%	1,90%	2,10%	0,50%	0,80%	0,80%	0,70%	0,50%	1,50%	1,20%
Devolvido pela Justiça	0,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,90%	0,00%	0,50%	0,70%	5,20%	0,70%	1,00%
Enviado Corregedoria	1,70%	0,40%	0,50%	0,00%	0,50%	0,00%	0,00%	0,20%	0,00%	0,20%	0,40%
Oferecimento Denúncia	0,60%	0,40%	1,90%	0,50%	0,90%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,40%
Suspenso	0,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,40%	0,00%	0,20%	0,70%	0,20%	0,20%
Oferecimento Denúncia - Medida Cautelar	0,60%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%
Recebido do MP	0,00%	0,40%	0,50%	0,00%	0,00%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%
Cumprida	0,00%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%
Cancelado	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Enviado ao MP Sol. (Medida Cautelar)	0,00%	0,00%	0,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	361	226	209	188	214	258	397	420	404	407	3084

Fonte: Polícia Civil.

Apresentamos, a seguir, uma análise exploratória dos dados sistematizados a partir do banco de dados elaborado com base nos inquéritos que compõem esta pesquisa. Foram examinadas manualmente as promoções de denúncias e arquivamento realizadas pelo MPRJ em 2016, abrangendo 214 inquéritos sobre homicídios envolvendo policiais, seja como vítimas ou autores. Desses, 173 tratavam de letalidade policial, 35 de vitimização policial e 6 de casos em que policiais eram simultaneamente autores e vítimas.

Vale destacar que alguns aspectos cruciais para a compreensão detalhada da dinâmica dos fatos e da condução investigativa não puderam ser integralmente captados, já que os dados foram coletados a partir dos pedidos de denúncia ou arquivamento, sem acesso completo às diligências e perícias realizadas durante a fase investigativa ou sob a atuação do Ministério Público.

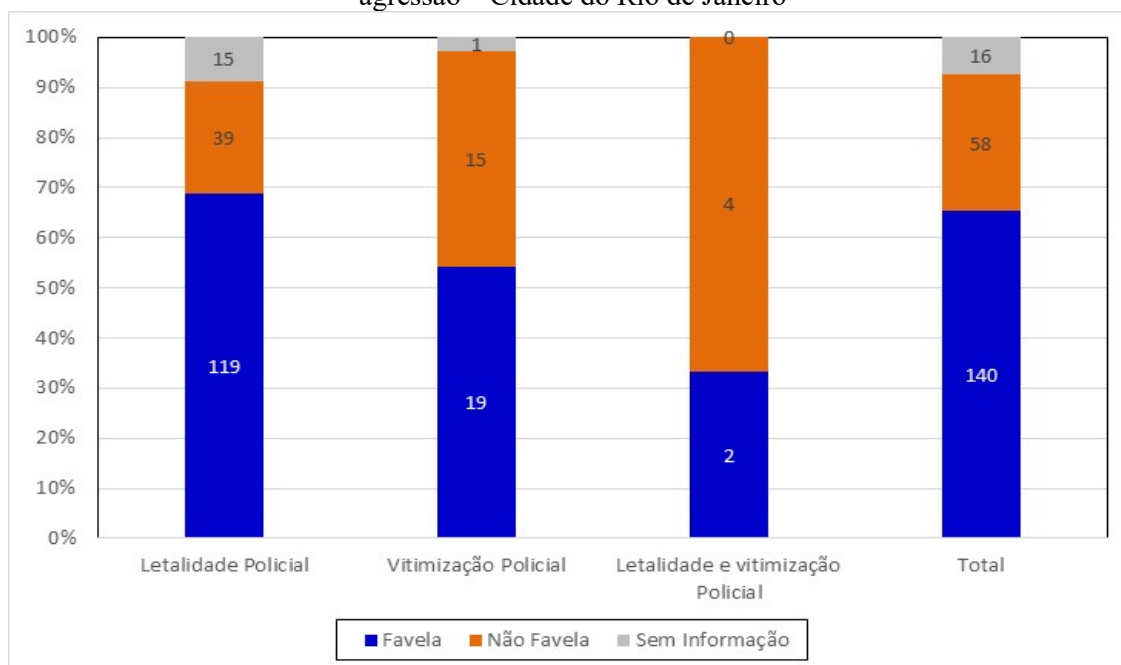
Tabela 2- Total de pedidos de denúncia e arquivamento de inquéritos de letalidade/vitimização policial – Cidade do Rio de Janeiro

	Denúncia	Arquivamento
Letalidade	22	151
Vitimização	16	19
Letalidade e vitimização	0	6

Fonte: Polícia Civil.

O número de vítimas de ações policiais supera amplamente o de policiais vitimados, o que se reflete no volume de inquéritos sobre letalidade policial analisados pelo MPRJ. Apesar dessa discrepância, os números absolutos de denúncias em casos de letalidade (22) e vitimização (16) são próximos. Ainda assim, o percentual de denúncias em relação ao total de ocorrências de crimes contra a vida é baixo, correspondendo a apenas 18%. Nos casos de letalidade policial, os dados apresentados no Gráfico 3 confirmam que as favelas são territórios prioritários para a atuação seletiva do Estado, concentrando 69% dos inquéritos (119 casos). Já as ocorrências de vitimização policial apresentam distribuição mais equilibrada entre favela e não favela.

Gráfico 3 - Distribuição dos inquéritos de letalidade/vitimização policial segundo local da agressão – Cidade do Rio de Janeiro

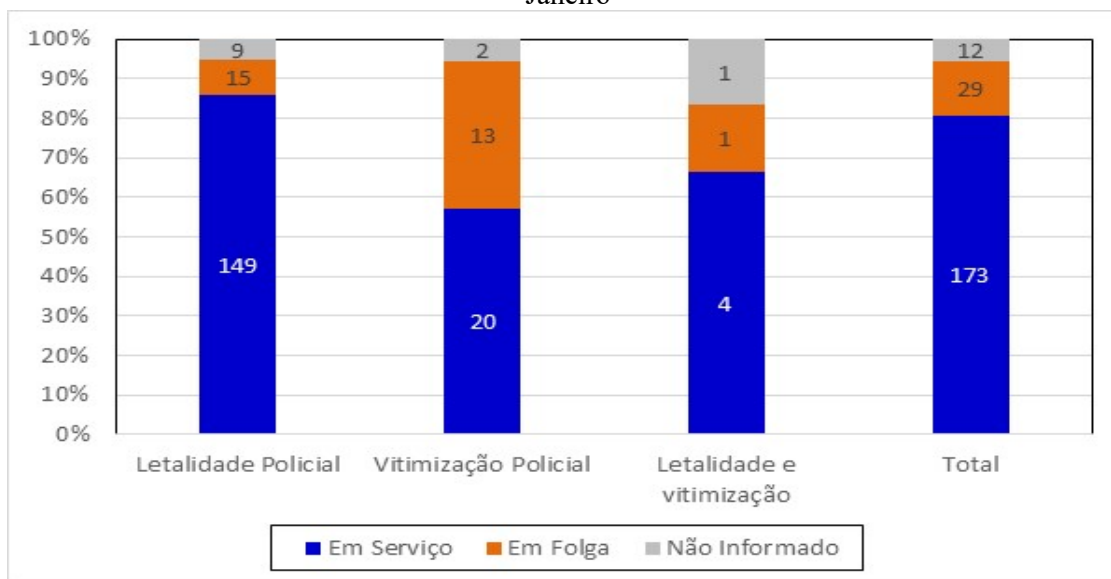


Fonte: Polícia Civil.

Observa-se também que, na maioria dos inquéritos de letalidade, os policiais estavam em serviço. Entretanto, segundo um policial militar entrevistado, uma proporção significativa de casos de vitimização ocorre durante a folga, principalmente em tentativas de assalto, como ilustrado no Gráfico 4. Dos 35 casos de vitimização policial, 13 envolveram policiais fora de serviço.

ARTIGO | Legitimidade do Matar: Uma Análise dos Inquéritos de Letalidade Policial do Rio de Janeiro

Gráfico 4 – Distribuição dos inquéritos segundo folga ou serviço por tipo – Cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Polícia Civil.

O trabalho policial abrange diversas atividades, desde ações assistenciais até operações de repressão e prevenção ao crime. Ao analisar os inquéritos por tipo de atividade, verificou-se que as mortes decorrentes de intervenção policial ocorreram majoritariamente em patrulhamentos rotineiros (53,8%) e operações especiais (15,6%). Já as vitimizações foram mais frequentes em patrulhamentos e durante a folga dos policiais, como indicado na Tabela 3.

Tabela 3 - Distribuição dos inquéritos de letalidade/vitimização policial segundo tipo de atividade de realizada pelo policial no momento do fato - Cidade do Rio de Janeiro

	Letalidade		Vitimização		Letalidade e vitimização	
Patrulhamento Rotineiro	93	53,80%	14	2	109	50,90%
Operação especial (inclui blitz)	27	15,60%	3	0	30	14,00%
Folga/Fora de Serviço	11	6,40%	13	1	25	11,70%
Atendimento de Ocorrência com acionamento cia central de policial	10	5,80%	0	2	12	5,60%
Averiguação de denúncia	5	2,90%	0	0	5	2,30%
Atendimento de ocorrência por transeunte	4	2,30%	0	0	4	1,90%
Cumprimento de Ordem de Serviço (investigação PC)	1	0,60%	1	0	2	0,90%
Outras atividades remuneradas (bicos)	1	0,60%	0	0	1	0,50%
Sem informação	21	12,10%	4	1	26	12,10%

Fonte: Polícia Civil.

Ao investigar as motivações dos confrontos, verificou-se que o principal fator foi a troca de tiros durante atividades policiais, representando 60,1% dos casos de letalidade e 31,4% dos casos de vitimização. O Relatório da Human Rights Watch (2016) aponta que, em muitos casos, a versão oficial de confronto é contradita por evidências periciais, sugerindo execuções extrajudiciais.

Tabela 4 - Fato que motivou a interação entre policiais e não policiais – Cidade do Rio de Janeiro

	Letalidade		Vitimização	Letalidade e vitimização	Total	
Recebido a tiros	104	60,1%	11	2	117	54,7%
Abordagem de suspeito	20	11,6%	3	0	23	10,7%
Intervenção em andamento	17	9,8%	2	1	20	9,3%
Tentativa de assalto ao policial	7	4,0%	5	1	13	6,1%
Participação/envolvimento em briga	0	0,0%	1	1	2	0,9%
Outro	7	4,0%	3	0	10	4,7%
Sem informação	18	10,4%	10	1	29	13,6%
Total	173	100,0%	35	6	214	100,0%

Fonte: Polícia Civil.

Além disso, um dado relevante identificado na Tabela 5 é que, em 45,7% dos casos de letalidade policial, houve prestação de socorro às vítimas, sendo os próprios policiais os responsáveis em 37% das situações. Este dado suscita questionamentos, uma vez que a prática de socorro tem sido associada à adulteração de cenas de crime, conforme relatado por Misse et al. (2011) e pelo Human Rights Watch (2016).

Tabela 5 – Distribuição dos inquéritos de letalidade policial segundo socorro às vítimas - Cidade do Rio de Janeiro

	Número de Inquéritos	%
Socorro pelos policiais	64	37,0
Socorro por outros atores	15	8,7
Não houve socorro	27	15,6
Sem informação	67	38,7
Total	173	100,0

Fonte: Polícia Civil.

Finalmente, a análise temporal revela que a maioria das denúncias de letalidade policial refere-se a crimes ocorridos há mais de cinco anos (Tabela 6), o que compromete a resolução dos casos devido à fragilidade das provas. Em contraste, os inquéritos de vitimização policial tendem a ser denunciados mais rapidamente, conforme apresentado na Tabela 19.

Tabela 6 – Distribuição dos inquéritos de letalidade policial/vitimização segundo denúncia ou arquivamento e tempo entre o fato e a manifestação no MP - Cidade do Rio de Janeiro

Letalidade Policial			
	Denúncia	Arquivamento	Total
Até 6 meses	4	7	11
Entre 6 meses e 1 ano	2	6	8
Entre 1 e 2 anos	3	12	15
Entre 2 e 3 anos	0	10	10
Entre 3 e 4 anos	0	10	10
Entre 4 e 5 anos	2	7	9
Mais de 5 anos	11	99	110
Total	22	151	173
Vitimização Policial			
	Denúncia	Arquivamento	Total
Até 6 meses	11	0	11
Entre 6 meses e 1 ano	3	0	3
Entre 1 e 2 anos	0	1	1
Entre 4 e 5 anos	0	1	1
Mais de 5 anos	2	17	19
Total	16	19	35
Letalidade e vitimização Policial			
	Denúncia	Arquivamento	Total
Até 6 meses		1	1
Entre 3 e 4 anos		1	1
Mais de 5 anos		4	4
Total		6	6

Fonte: Polícia Civil.

Ao examinarmos a Tabela 7, constatamos um resultado que diverge do senso comum jurídico, segundo o qual o arquivamento de inquéritos sobre homicídios decorrentes de intervenção policial ocorreria, majoritariamente, por falta de provas sobre autoria e materialidade. A análise revela, no entanto, que o Ministério Público reforça a lógica de legitimidade das ações letais das forças policiais ao arquivar os inquéritos com base na “Excludente de ilicitude/Legítima Defesa”. Conforme relatado por uma promotora entrevistada, existe no Ministério Público uma cultura que naturaliza a morte de certos indivíduos (necropolítica), ou seja, pretos e favelados (Mbembe, 2016), sustentando a ideia de que “o inimigo é o traficante”. Essa mentalidade influencia a formulação dos argumentos apresentados nos autos e contribui para a promoção de arquivamentos de inquéritos relacionados à letalidade policial. Uma das entrevistadas ressaltou que, no Rio de Janeiro, quando familiares das vítimas confirmam que elas tinham envolvimento com o tráfico de drogas, os promotores frequentemente optam pelo arquivamento do inquérito.

Tabela 7 – Distribuição dos inquéritos arquivados segundo tipo de argumento para o pedido - Cidade do Rio de Janeiro

	Letalidade	Vitimização	Letalidade e vitimização	Total
Excludente de ilicitude/Legítima Defesa	11 6 76,8%	0	5	12 1 68,8%
Falta de provas sobre autoria e materialidade	20 13,2%	15	0	35 19,9%
Prescrição	7 4,6%	3	0	10 5,7%
Excludente de ilicitude/cumprimento do dever	3 2,0%	1	0	4 2,3%
Morte do Autor	2 1,3%	0	0	2 1,1%
Inimputabilidade do autor	1 0,7%	0	0	1 0,6%
Outros	2 1,3%	0	1	3 1,7%
Total	15 100,0 1 %	19	6	17 100,0 6 %

Fonte: Polícia Civil.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo apresentar um panorama atualizado sobre os procedimentos adotados pela Polícia Civil e pelo Ministério Público na construção dos inquéritos policiais relativos a homicídios decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro, com foco nas práticas e culturas institucionais que moldam esses processos. Durante a pesquisa, foram identificadas características importantes relacionadas ao período das investigações, bem como os fatores que influenciam o arquivamento ou a denúncia desses casos. Para isso, foram analisados os procedimentos e protocolos formais, além das práticas concretas empregadas nos casos de letalidade policial e a análise de inquéritos finalizados em 2016 no Ministério Público.

Um dos principais destaques do estudo refere-se ao papel crucial do Ministério Público, cuja função inclui a fiscalização externa das polícias. O ordenamento jurídico prevê que o MP atue em casos de suspeitas de irregularidades ou morosidade nas investigações conduzidas pela Polícia Civil, incluindo a requisição de novos laudos periciais. No entanto, as entrevistas realizadas e os dados coletados a partir dos inquéritos revelaram que, na prática, a maioria dos casos é arquivada, contribuindo para a perpetuação da impunidade dos policiais envolvidos em homicídios. Apesar disso, há exemplos de representantes do Ministério Público que cumprem suas atribuições constitucionais, exercendo efetivamente o controle externo da polícia e promovendo ações que visam responsabilizar os agentes.

Outro resultado significativo diz respeito às práticas ilegais empregadas pelas Polícias Civil e Militar durante as investigações de homicídios decorrentes de intervenção policial, bem como à omissão do Ministério Público em garantir a condução adequada das investigações e o controle externo da polícia. O uso recorrente do argumento de legítima defesa pelos policiais e os pedidos de arquivamento fundamentados em investigações precárias exemplificam uma dinâmica de "legitimação do matar", onde a violência letal é naturalizada e institucionalmente endossada.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro contemple uma série de mecanismos destinados a coibir excessos na atuação policial, as condições objetivas e as culturas institucionais que permeiam as forças de segurança e o Ministério Público representam obstáculos significativos à mudança dessas práticas violentas e elitistas. Importa destacar que as vítimas da letalidade policial apresentam um perfil amplamente reconhecido: jovens, negros, pobres e moradores de favelas ou periferias. Assim, enquanto a polícia direciona sua violência a um grupo social específico, o Ministério Público, ao se esquivar de sua responsabilidade em assegurar investigações robustas, legitima práticas homicidas, perpetuando um ciclo de impunidade e desigualdade.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro** / Anistia Internacional. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEWje5-C9h86LAXUwRLgEHSj0N-cQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.amnesty.org%2Fen%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F05%2FAMR1920682015BRAZILIAN-PORTUGUESE.pdf&usg=AOvVaw2X_mnoHixDQNnAfZWlXVCH&opi=89978449

Acesso em: 18 fev. 2025

ALERJ. **CPI de Autos de Resistência e Mortes decorrentes de Ações Policiais no Estado do Rio de Janeiro**, 2018. Disponível em:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi5kMjNh86LAXWAt5UCHf9nNdwQFnoECBIQAQ&url=http%3A%2F%2Falerjln1.alerj.rj.gov.br%2Fcomtemp.nsf%2F0d034cff75b288de03256bb1005be7f8%2Fa0ea4aab3622910d8325832f0061b09d%3FOpenDocument&usg=AOvVaw1HGkx7SwqA-82TyKGWQvEM&opi=89978449>

Acesso em: 18 fev. 2025

CANO, Ignacio. 2003. "Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado". In: C. Carvalho (org.), Execução sumária no Brasil – 1997/2003. Rio de Janeiro: Justiça Global/ Núcleo de Estudos Negros. pp. 11-21. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjVt9z2h86LAXApZUCHaemNa8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fpantheon.ufrj.br%2Fbitstream%2F11422%2F11962%2F1%2FGKFernandes.pdf&usg=AOvVaw1gazfudcrYZo7YgLaptAoo&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

GRILLO, Carolina Christoph et al. **Quando a polícia mata: homicídios por "autos de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011)**. Booklink: Rio de Janeiro, 2013.

Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNuNKMIM6LAXXyJUCHdgrMJkQFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fnecvu.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F11%2FMISSE-E-AL_Quando-a-policia-mata-2013.pdf&usg=AOvVaw0MACr15hd8unWqX3OsPnxs&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

HUMAN RIGHTS WATCH " **Good Cops are Afraid": The Toll of Unchecked Police Violence in Rio de Janeiro.**; 2016. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjlvoyhiM6LAXUUqJUCHafCKNAQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.hrw.org%2Freport%2F2016%2F07%2F07%2Fgood-cops-are-afraid%2Ftoll-unchecked-police-violence-rio-de-janeiro&usg=AOvVaw29FPJOKIDFYmyu8X8R9gBx&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

LEMGRUBER Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record; 2003.

MBEMBE, A.; **Necropolítica, Biopoder, Soberania, Estado De Exceção, Política da Morte**; revista do ppgav/eba/ufrj, n. 32, 2016. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwin14K4iM6LAXUIspUCHchmFSUQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.procomum.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F04%2Fnecropolitica.pdf&usg=AOvVaw1ZMPw0JuMRRH3B61pcIqvs&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

MISSE, Michel; NERI, Natasha; GRILLO, Carolina Christoph. **AUTOS DERESISTÊNCIA: Uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)**. 2011. 138 f. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj2rZ7HiM6LAXWUqpUCHUNRPJsQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Ffopir.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F04%2FPesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf&usg=AOvVaw0FX868tfxDFSdRViQbe3MR&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

MISSE, Michel; NERI, Natasha; GRILLO, Carolina Christoph. **Letalidade policial e indiferença legal: A apuração judiciária dos 'autos de resistência' no Rio de**

Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Dilemas, 2014. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQwaHWiM6LAXpkJUCHS-gEGoQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.ufrj.br%2Findex.php%2Fdilemas%2Farticle%2Fview%2F7316&usg=AOvVaw1cJ8oiYFamXU9LNFejC8XJ&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

MISSE, Michel (org). **O inquérito policial no Brasil. Uma pesquisa empírica.**

Booklink: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj24PDkiM6LAXlqJUCHaMUIp8QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Flegis.senado.leg.br%2Fsdleg-getter%2Fdocumento%2Fdownload%2F898a03cf-c07e-4bcb-95f0-63a650b1f848&usg=AOvVaw2-N96pxP5Cc0ff7KbWXBb-&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

PONCIONI, Paula. **"Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil."** Revista Brasileira de Segurança Pública 1, no. 1 (2007). Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwibrNf1iM6LAXV1vJUCHbclI98QFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frevista.forumseguranca.org.br%2Frbp%2Farticle%2Fview%2F3&usg=AOvVaw0cNV_9KMEDzIDH6U29dpz2&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

RODRIGUES, Robson. **"Entre a caserna e a rua: o dilema do 'pato'."** Uma análise antropológica da instituição policial militar, a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI, 2011. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiSvdCFic6LAXXnpZUCHQGCKjoQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fapp.uff.br%2Friuff%2Fbitstream%2Fhandle%2F1%2F15058%2FEntre-a-caserna-e-a-rua.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw19XXC3n821vVJsPoYQ5Zqt&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Violências e conflitualidades.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjFpYWVic6LAXX3sJUCHbpBEYsQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fse%2Fa%2FR6rzGXDgtCRn9V7sTy8vzXp%2F%3Fformat%3Dpdf&usg=AOvVaw1LnFH8l7w_g9C4TQ5_ZxLS&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

SOARES, Barbosa Musumeci; MOURA, Tatiana; AFONSO, Carla (Org.). **Auto de resistência: relatos de familiares de vítimas da violência armada.** Rio de Janeiro: 7letras, 2009.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

AS FORÇAS DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA FLUMINENSE: HISTÓRIA, POLÍTICA, ATIVIDADES ECONÔMICAS E SOCIEDADE NA ERA AMARAL PEIXOTO (1937- 1945 / 1951-1955)

THE CONSERVATIVE FORCES FOR THE RESTORATION OF FLUMINENSE: HISTORY, POLITICS, ECONOMIC ACTIVITIES AND SOCIETY IN THE AMARAL PEIXOTO ERA (1937-1945 / 1951-1955)

José Luís Honorato Lessa

 <https://orcid.org/0000-0001-7589-7316>

Correspondência: honorato.lessa@gmail.com

Universidade Salgado de Oliveira.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89416

Recebido em: 29 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O personagem em tela administrou o estado do Rio de Janeiro nos dois períodos em destaques. Apesar dos distintos cenários políticos, nas ocasiões sobressaíram medidas político-econômicas com vistas à restauração e à industrialização fluminense. Esta empreitada objetiva perpassar as principais diretrizes estruturantes do governo estadual para o setor. A literatura toma a economia fluminense do pós-1930 como em estágio de irreversível crise. Não obstante, o grupo político liderado por Amaral Peixoto canalizou ações direcionadas à indústria fluminense. No conjunto, o artigo destacará que a política industrial fluminense esteve atravessada por múltiplas ações e com participação de distintos agentes e agências ao longo dos cortes estabelecidos.

Palavras-chave: Estado do Rio de Janeiro; política industrial; restauração; Amaral Peixoto.

ABSTRACT

The character in question administered the state of Rio de Janeiro during the two periods in question. Despite the different political scenarios, on both occasions political and economic measures aimed at the restoration and industrialisation of Rio de Janeiro stood out. This endeavour aims to examine the state government's main structuring guidelines for the sector. The literature considers the post-1930s economy in Rio de Janeiro to be in a stage of irreversible crisis. Nevertheless, the political group led by Amaral Peixoto channelled actions aimed at Rio's industry. Overall, the text will emphasise that Rio de Janeiro's industrial policy was crossed by multiple actions and with the participation of different agents and agencies throughout the established cuts.

Keywords: State of Rio de Janeiro; industrial policy; restoration; Amaral Peixoto.



1 INTRODUÇÃO

A participação da província/estado do Rio de Janeiro na economia nacional no oitocentos foi digna de nota, particularmente em sua segunda metade. Com a chegada do novecentos perde liderança econômica já nas duas décadas iniciais. Mesmo a despeito de alguns estudos de casos, no conjunto, há uma lacuna na historiografia fluminense em relação à indústria do estado do Rio a partir dos anos 1930. Nos períodos acima identificados, o grupo liderado por Amaral Peixoto formulou políticas industriais para o estado em questão, que, a despeito da derrocada industrial na passagem do século XIX para o XX, ocupou a segunda posição na participação federal (PEDREIRA; BRANDÃO; FILHO, 2024, p. 20) com crescimento acima da média nacional conforme Osorio (2005). Em tese, a meta daquela administração era alcançar o soerguimento fluminense.

O personagem central, de oficial da Marinha do Brasil – daí, o apelido de Comandante pelo qual era chamado – a Ajudante de Ordem do presidente Getúlio Vargas, passou a condição de interventor federal no estado do Rio de Janeiro em 1937, posição que exerceu até o fim do Estado Novo em 1945. Mais tarde, como governador eleito, administrou o mesmo estado entre janeiro de 1951 a 1955. Ademais, estamos diante de um agente com singular participação na vida nacional até fins dos anos 1980, isso, enquanto embaixador; integrante do executivo federal na condição de Ministro de Estado e parlamentar (deputado federal e senador) membro de importantes comissões. O Amaral Peixoto pós-chefe do executivo fluminense carece de estudos historiográficos mais detidos.

No estado do Rio, a administração amaralista elegeu como principais metas: investimentos em obras públicas como rodovias, eletrificação, serviços de abastecimento de água, incentivos agrícolas, industriais, captação de empréstimos e estreitamento da relação com agentes privados do setor produtivo. Medidas tomadas com vistas a chamada restauração do estado. Assim, o reequipamento do setor produtivo fluminense sofreu influência do processo de modernização industrial, capitalista e conservadora em curso no país desde os anos 1930, momento em que o governo brasileiro dá origem a um diversificado conjunto de organismos técnicos, consultivos, normativos ou ainda deliberativos com vistas à política de planejamento econômico. Questões já fartamente revisitadas pela literatura que aponta, inclusive, os delineamentos centralizadores característicos daquela conjuntura: Draibe (1985), Diniz (1978 e 1991), Ianni (2009), Bielschowsky (2004) e Fonseca (1989).

Para esta empreitada, as fontes basilares são: o Arquivo Ernani do Amaral Peixoto depositado no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC); o depoimento do próprio personagem (PEIXOTO, 1986) somado ao periódico — *O Fluminense*. A metodologia adotada tem por princípio o cruzamento de dados coletados nas referidas fontes. E, considerando o chamado antigo estado do Rio de Janeiro, tomará como espaço de análise a região fluminense, em que pese a centralidade da industrialização carioca que contribuiu com passos decisivos para o caso brasileiro, conforme atesta a vasta literatura sobre a questão.

Em tempo, a documentação sobre Amaral Peixoto reúne uma série de arquivos oficiais, isto é, produzidos pelo governo, bem como registros particulares de: industriais, ruralistas, banqueiros, empreiteiros, políticos, associações e afins, com requisições, sugestões, agradecimentos e outras demandas. Por sua vez, as impressões centrais do Comandante sobre aquele período, em especial, encontram-se no referido livro depoimento. Por fim, *O Fluminense*, da última quadra do século XIX, foi controlado pela família Miranda Azeredo até 1954. Tradicional impresso do estado, dizia-se representante das forças conservadoras. Intimamente ligado aos distintos governos da ocasião, contudo, de posicionamento pendular, variável por assim dizer, rompe com Amaral Peixoto quando a empresa é adquirida, em 1954, por Alberto Torres, deputado estadual pela União Democrática Nacional e contumaz opositor daquela administração. Mesmo assim, a folha continuava sua cobertura sobre os investimentos no estado.

Destinado a discutir as medidas estruturantes para a indústria fluminense como síntese de “novo” conservadorismo distribuídos em diferentes seguimentos, o artigo estrutura-se em três seções: a primeira refaz o perfil econômico-industrial do estado do Rio de Janeiro até a curva 1950/1960 e aponta para a nova composição de forças geradas pelo conjunto de investimentos daquela Era; na sequência, versa sobre o *modus operandi* das administrações amaralistas. No terceiro momento, percorre uma agência específica do governo de 1951-1955, a Comissão Estadual de Desenvolvimento Industrial e as falas do próprio personagem Amaral Peixoto sobre a mesma.

2 BREVE PANORAMA DA ATIVIDADE ECONÔMICO-INDUSTRIAL FLUMINENSE ATÉ 1950/1960

No curso do século XIX a Província do Rio de Janeiro exerceu certa proeminência político-econômica: agrícola — majoritariamente produtora de café, escravagista, mercantil, bancária, capitalista e hegemônica, a aristocracia fluminense constituiu relativo esteio na gênese e consolidação do Estado imperial brasileiro (MATTOS, 1994). Por outro lado, a dispersão cafeeira favoreceu o espraiamento ferroviário, mesmo que desprovido de racionalidade técnica, isto é, sem padronização mais adequada entre os ramais (MELO, 1993; 2002). Assim mesmo, o traçado do trilhos pelo espaço fluminense, objetivamente direcionado ao porto da cidade do Rio de Janeiro, contribuiu para o malogro dos “pequenos portos disseminados pelo litoral” (MATTOS, 1994, p. 57).

Concentrada na Vale do Paraíba fluminense a migração da cultura cafeeira para as terras paulistas demarcou dado regresso econômico da Velha Província, como era caracterizada. Em decorrência, na chegada do republicanismo, a região do Rio de Janeiro — aqui, metodologicamente, compreende a cidade e o estado —, torna-se de segunda grandeza na participação nacional. Mesmo a despeito deste cenário, na área de Itaperuna, mais ao noroeste fluminense, verifica-se grande centro produtor de café ao lado de Campos dos Goytacazes, o tradicional fornecedor açucareiro (FERREIRA, 1994).

Na outra ponta, decorrente de variações conjunturais/estruturais, vale registrar que a denominada região do Rio de Janeiro, de modo mais incisivo, inclina para o mundo urbano-industrial a partir da segunda metade do século XIX (BEAUCLAIR, 1992); (LEVY, 1994) e (LOBO, 1978). Na parte final do oitocentos, ainda que de modo rudimentar, e após a virada para o século XX até os anos 1950/1960, pulverizam casos industriais pelo território fluminense. Como atesta a vasta literatura sobre o caso da indústria carioca por assim dizer, a cidade do Rio de Janeiro contribuiu com passos decisivos para a industrialização brasileira. Por conseguinte, forma um corolário industrial no estado de mesmo nome, cuja capital era a cidade de Niterói.

É possível elencar casos da industrialização fluminense já estudados. A sequência obedece a ordem meramente alfabética dos municípios: Araruama (BEAUCLAIR, 1993); Belford Roxo (CARVALHO, 2015); Cabo Frio, região que hoje compreende Arraial do Cabo (PEREIRA, 2009); Campos dos Goytacazes (BERNARDES, 1957) e (ALVES, 2013); Duque de Caxias (RAMALHO, 1989) e (COSTA, 2009); Magé (OLIVEIRA, 1992), (PEREIRA, 2006), (FIGUEIREDO, 2008),

(MELLO, 2008) e (RIBEIRO, 2009; 2015); Niterói, (BEAUCLAIR, 1992), (BEAUCLAIR; HONORATO. In: MARTINS; KNAUSS, 1997); (MOMESSO, 2007) e (AMARAL, 2023; 2010); Nova Friburgo (CORREA, 1985) e (COSTA, 1997); Nova Iguaçu (MENDONÇA, 2017); Paracambi (FURTADO, 2012); Petrópolis (MAGALHÃES, 1966), (MARTINS, 1978) e (MESQUITA, 2012); São Gonçalo (ARAÚJO, 2004) e (LESSA, 2023); Seropédica, antes, pertencia a Itaguaí (BRITO, 2021) e os casos de Volta Redonda nos estudos de (MOREL, 1989) e (SILVA, 2010), por exemplo. De modo mais abrangente Hildete de Melo (2001, In: FREIRE; SARMENTO; MOTTA), (s /d.) e em estudo conjunto com Cláudio Considera (1986) dão contribuições ao entendimento da economia e trajetória industrial fluminense.

No segundo período da industrialização fluminense, isto é, do advento da República até os limites 1950/1960, ocorre menor ou maior inserção dos governos estaduais em termos de canalização de políticas públicas para o setor, mesmo que o emergir da República tenha aguçada renhidas disputas políticas, por vezes, facciosas. Isso, em distintos períodos: até o romper do 1930 (FERREIRA, 1889; 1994); no intervalo 1930-1937 (CASTRO, 1996) e sob outro contexto, entre 1945-1947 (COSTA, 2019). Pode-se ponderar que, na Era Amaral Peixoto a política fluminense esteve de certo modo mais “*pacificada*”, especialmente durante o Estado Novo, a julgar pelo regime de exceção.

Para retomar ao tema da indústria, nas primeiras décadas da virada republicana o conjunto da região — novamente, a cidade e o estado — também perde a primazia do campo para São Paulo. Em que pese este cenário de retração, o porvir dos anos 1930 marca um novo ordenamento industrial fluminense. Com a ascensão de Amaral Peixoto ao executivo estadual em 1937 e formação do seu grupo político, que pouco mais tarde se reunira no Partido Social Democrático (PSD), gesta-se uma difusa política de reestruturação do estado: a industrialização fluminense constituía uma das frentes e, para qual, reunia amplo conjunto de ações/investimentos, para além das isenções e benefícios concedidos. Ao fim e ao cabo, envolvia a movimentação de diversos setores econômico-sociais: agricultura; comércio; turismo; cooperativa; educação, higiene e saúde pública; construção de prédios públicos para distintas funcionalidades; estradas; eletrificação; canalização e distribuição de água; urbanização; engenharia; ensino regular, industrial, rural, pesqueiro e universitário; assistência social e previdenciária.

Tais frentes formam as entrelaçadas ações do grupo sob liderança de Amaral Peixoto que arregimentou interesses de distintas classes: empresários, banqueiros,

financistas, empreiteiros, engenheiros, fazendeiros, usineiros, comerciantes e empresários do setor de transportes e turismo figuram dentre os principais agentes, muitos deles filiados ao PSD, outros, eram mesmo da União Democrática Nacional. Sobre o arregimentação de interesses das forças conservadoras, o Comandante explicita a questão nos dois momentos de posse, 1937 e 1951. Ocasões em que expõe, sobretudo, a aproximação junto aos setores agropastoris e industriais e do esforço em atendê-los, o que chamou de coordenação dos propósitos públicos e particulares¹. Personalista, conforme documentação consultada, no curso dos referidos governos, foi notório este estreitamento no qual o ator em questão exerceu importante papel de articulador direto juntos aos distintos agentes do mundo econômico.

Quer dizer, havia forte interlocução entre Amaral Peixoto e homens de negócios. Sem o objetivo de causar exaustão, para ilustrar, espera-se que a lista abaixo forneça pistas à existência de forte grupo de capitalistas muito próximo ao núcleo daquela administração estadual: Henrique Lage, Manoel João Gonçalves, Antônio Augusto da Paz, Irmãos Yamagata, Francis Walter Hime, Cecil Hime, Eduardo Duvivier, Francelino Bastos França, Vivaldi Leite Ribeiro, Severino Pereira da Silva, Lúcio Tomé Feteira, Evaldo Saramago Pinheiro, Simão Mansur, Rubens de Campos Farrula, Paulo da Silva Fernandes, Miguel Couto, Joaquim Rolla, Alberto Quatrini Bianchi, Irmãos Guianelli, Vittorio Migliora, dentre outros. Esta constelação de nomes predomina na documentação compulsada. Este tema requer desdobramentos em dado tempo oportuno. Contudo, por ora, cabe concluir que, a atuação destes homens de negócios, muitos deles agentes políticos e, inseridos no aparelho público-estatal (GRAMSCI, 1978; 1991; 2000), orgânicos, influíram na formulação de diretrizes industriais do governo fluminense em questão.

3 O MODUS OPERANDI DA ADMINISTRAÇÃO ERNANI DO AMARAL PEIXOTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Nos recuos 1937-1945 e 1951-1955 enquanto chefe do executivo fluminense sistematizou um conjunto de ações bem como reformulou, ampliou e instituiu órgãos, departamentos e secretarias de governo - acompanhado de nomeações de agentes

¹ O Fluminense, 12 nov. 1937. Ed. 16.770, p. 1 e EAP gov 1951.01.25/1. Documentos referentes à posse de Ernani do Amaral Peixoto como governador do estado do Rio de Janeiro.

públicos em diferentes escalas e níveis de hierarquia. Atribui-se àquela administração a montagem de uma sólida, articulada, orgânica, hegemônica e clientelística base política que serviu de sustentáculo para o PSD fluminense. Somado a isso, a estrutura montada apresentava como pressuposto a interferência nas esferas produtivas: especialmente agricultura e indústria, e em outros campos como: educação, saúde pública, habitação, higiene-saneamento (canalização de água), intervenções urbano-rodoviárias, no plano de eletrificação e assistencialismo. Deste modo, nossa hipótese é que as ações do governo visavam ao reequipamento econômico fluminense como metassíntese, logo, a dinâmica empreendida concentrou em capitanear a reestruturação burocrático-administrativa do estado do Rio de Janeiro. Tratava-se de dada hegemonia: o processo de reestruturação da região fluminense em suas distintas dimensões, a saber: organizacional, burocrática, técnica, administrativa, financeira, fiscal, agrícola e industrial. Diferentes autores trazem à baila apontamentos para estas questões – Honorato (1987), Castro (1996) e Costa (2008).

No fundo, estava em curso o processo de refundação do estado, isto é, um projeto de poder político e econômico. Para tal, o grupo dominante esmerou-se em reestruturar as bases administrativas estaduais, concomitante ao reordenamento/saneamento das diversas funções do poder público, que não atuava isoladamente: os interesses privados se fizeram presentes no projeto de reestruturação fluminense, pois, se tratava, sobremaneira, da consolidação capitalista. Para tanto, era fundamental reformular a espinha dorsal da ossatura estadual: as secretarias. Por ossatura tomamos com base Draibe (1985) em que analisa alguns dos elementos constitutivos do Estado bem como do capitalismo no Brasil. Sob perspectiva desta autora, ossatura compreende toda moldagem estatal, ou seja, as principais agências governamentais, sua atuação estruturante e no limite dos interesses dos agentes/agências privados. Nesta empreitada, por ossatura, consiste em compreender as secretarias de governo e sua atuação básica.

Castro (1996) coloca a Secretaria de Interior e Justiça em posição central, pois, fazia a articulação político-econômica do governo. Por um período foi denominada de Secretaria de Justiça e Segurança Pública para voltar ao nome originário em seguida. A Secretaria de Finanças tinha como meta a estruturação financeira do estado do Rio. Sob o comando de Rezende Silva, Amaral Peixoto dedicou os primeiros meses da administração iniciada em 1937 ao estudo da situação financeira e fiscal fluminense, além da nomeação dos prefeitos, contribuindo para a construção de sua malha política. Nos quatro anos iniciais do governo havia alcançado o melhoramento das finanças;

construção de dezenas de prédios escolares; o estabelecimento de unidades sanitárias por todo o território fluminense, a ampliação rodoviária e o projeto de eletrificação do estado. Estes últimos constituíram nos principais melhoramentos da infraestrutura.

Por sua vez, a Secretaria de Educação, Cultura e Saúde Pública, de 1938, ampliou o número de prédios escolares, inclusive as chamadas escolas rurais. Ainda que destinada a levar conhecimentos agrícolas ao pequeno agricultor, revelava o peso do setor para a economia fluminense. Ao incluir a área de saúde, a aludida secretaria apresentava espectro atuante bem amplo: água, esgoto, higiene, prevenção, somados a atenção à educação física (saúde mental e física), especialmente dos estudantes. Nos campos da higiene e prevenção verificaram-se a ampliação de postos e de hospitais, como: Antônio Pedro (hoje hospital Universitário da Universidade Federal Fluminense) e o hospital Operário do Barreto, bairro proletário na zona norte da antiga capital fluminense, Niterói.

A Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, mesmo agregando três setores da atividade produtiva, pareceu dar maior atenção à agricultura e à indústria com tendência prioritária ao primeiro setor. Tanto que, das viagens empreendidas por Amaral Peixoto pelo território estadual, a região de Campos foi a que mais o acolheu. Aquele corte do norte fluminense era o que apresentava maior dinâmica agrícola com produção do açúcar nas suas tradicionais usinas. Em 1940, tal secretaria é reformulação quando foram criadas subdivisões. O campo da indústria ganha divisão específica. Contudo, em seu depoimento ao CPDOC, Amaral Peixoto deixa claro que, apesar desta secretaria, o campo da indústria mereceu sua atenção especial.

Quanto a Secretaria de Viação e Obras Públicas, além do projeto rodoviário, a aludida pasta executou o projeto de construção da hidrelétrica de Macabu, responsável pela eletrificação do interior do estado. Primeiramente entregue a um consórcio japonês, com a Segunda Guerra, passou ao controle do governo fluminense. Vale ponderar que as referidas secretarias permaneceram no segundo governo, de 1951-1955, por outro lado, para as ações estruturantes, o estado do Rio de Janeiro sob as administrações Amaral Peixoto contou com outras agências/ comissões de fomento voltadas para a condução do progresso fluminense e surgidas ao longo dos períodos: Serviço de Colonização e Trabalho; Departamento Estadual do Trabalho; Caixa Econômica do Estado do Rio Janeiro; Comissão de Estradas e Rodagens; Departamento de Estradas de Rodagens; Comissão de Águas e Esgotos; Comissão Central de Macabu; Central Hidrelétrica de Macabu; Comissão Estadual de Energia Elétrica; Empresa Fluminense de Energia

Elétrica; Escola Fluminense de Engenharia; Comissão Estadual do Leite; Comissão Estadual para o Comércio e a Industrialização do Leite; Conselho Econômico e Financeiro do Estado; Conselho Técnico de Economia e Finanças do Estado; Companhia de Expansão Econômica Fluminense S.A e Comissão Estadual de Desenvolvimento Industrial. Esta última é objeto de atenção na sequência.

4 A COMISSÃO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO SEGUNDO GOVERNO AMARALISTA

Para a origem e papel da Comissão Estadual de Desenvolvimento Industrial (CEDI) faremos amplo uso das falas do próprio agente Amaral Peixoto a partir do seu depoimento ao CPDOC; do arquivo Amaral Peixoto depositado na própria instituição que organizou o depoimento do mesmo; o jornal *O Fluminense*, principal veículo de imprensa do estado no período analisado.

A administração do Comandante esteve de prontidão para incrementar o parque industrial fluminense. Os temas relacionados à indústria ganharam contornos personalizados. Pela riqueza do relato, convém, de imediato, acompanharmos com mais proximidade sua fala:

Dei também muito auxílio à indústria. Dava isenção do imposto de transmissão, do imposto de indústria e profissão. Ajudava a resolver dificuldades de financiamento, dificuldades técnicas. Com isso umas cem indústrias vieram para o estado, e eu aumentei a renda estadual (Peixoto, 1986, p. 282).

Para recuperar um pouco mais as impressões de Amaral Peixoto:

Para cada indústria que desejava se instalar no estado era feito um decreto dando isenção do imposto de transmissão para a compra do terreno. Era um imposto insignificante, mas a isenção sempre agrada à empresa. Eu dava também isenção do imposto de indústria e profissão pelo prazo de cinco anos, e as empresas eram obrigadas a pagar desde o início apenas o Imposto sobre Vendas e Consignações, que é a base da arrecadação estadual. Com isso atraí muitas indústrias. Se elas precisavam de auxílio técnico para resolver problemas como energia elétrica, o meu pessoal também tratava disso. A Antártica, por exemplo, ia fazer uma grande fábrica em Nova Iguaçu, e eu fiz uma estrada até o local. Acabaram não fazendo a fábrica, e quem se instalou lá foi a Merck. Talvez esse auxílio técnico representasse até mais que as isenções, que serviam apenas de estímulo (Peixoto, 1986, p. 251).

Julgamos que as citações acima nos oferecem uma ideia quanto as formulações da política industrial amaralista. Desse modo, a agência – CEDI – criada no segundo ano da governadoria, ou seja, em 1952, tinha o objetivo de estudar, planejar bem como avaliar propostas e projetos empresariais. Isto é, visava ao encetamento de novas indústrias no território fluminense. Esta, fruto do decreto n. 4.264 de 19 de setembro de 1952 não esteve vinculada a nenhuma secretaria ou órgão do estado, na verdade, pelas evidências encontradas nas fontes, subordinava-se diretamente à figura do Comandante. Para lançarmos luz à reflexão, utilizemo-nos de suas próprias palavras:

Procurando tornar mais eficiente nossa política de desenvolvimento industrial, permitindo maior e melhor assistência aos interessados em se estabelecer no estado do Rio, após acurados estudos, resolvemos criar um órgão especializado, o que levamos a efeito através do Decreto nº 4.264, de 19 do corrente mês (*EAP gov 1951.02.00. s/p*).

Logo, no curso daquela política industrial, ao menos em tese, a CEDI é instituída enquanto agência especializada de assistência. De maneira geral, se referindo ao programa de industrialização do estado, pela singularidade, novamente recorremos ao discurso do Comandante, extraído de outra fonte:

Procurando tornar mais eficiente essa política de recuperação econômica, permitindo maior e melhor assistência aos interessados, criamos um órgão especializado: a Comissão Estadual de Desenvolvimento Industrial, cuja finalidade é realizar pesquisas, promover estudos e propor providências de ordem econômica, financeira e administrativa que habilitem o governo a decidir sobre a conveniência de estimular, favorecer e facilitar a instalação de novas indústrias ou ampliação das existentes (*O Fluminense*, 30 set. 1952. Ed. 21.354, p.1).

Segundo o discurso oficial, estamos diante de um agência técnica, de assessoramento dos agentes públicos na tomada de decisão, estes, levariam em conta a política de incentivos industriais. Sem querer cair em mero recurso improdutivo, convém destacar as expressões de comando atribuídas à CEDI: “realizar pesquisas”; “promover estudos” e “propor providências”. Com efeito, na perspectiva do Comandante, que requisita atenção para a indústria fluminense, deve-se sublinhar o seguinte:

Nenhum assunto é de maior relevância do que a industrialização do estado, onde repousa, de principal, a sua economia. Necessário, portanto, que nesse importante setor administrativo, tenha o governador

uma equipe esclarecida, que lhe preste constante assistência (EAP gov 1951.02.00. s/p).

Ora, mesmo diante da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, específica para estas demandas sobre as quais a CEDI se propunha, ao ser assim indagado - “Qual foi a política de seu governo em relação ao setor industrial” - Amaral Peixoto responde:

Havia a Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio, mas toda a parte de indústria e comércio era eu que fazia diretamente. Meu assessor nessa área era o Frânzio Sales. Chegava alguém interessado em montar uma indústria, eu o colocava em contato com o Frânzio. Eles corriam o estado, escolhiam o local e negociavam diretamente comigo através de um corpo técnico do qual o Frânzio fazia parte (Peixoto, 1986, p. 251).

A partir das ideias acima, vemos três protagonistas: o tal *corpo técnico*, Frânzio Sales e o próprio Comandante: repare os contornos pessoais à questão da indústria. Logo, como temos examinado até aqui, além de todo o aparelho do estado ao longo da administração amaralista que auxiliaria no desenvolvimento do setor, no segundo governo, havia, paralelamente, e de forma mais externada, este traço personalista.

Quanto ao corpo técnico do qual o Comandante faz alusão, trata-se exatamente da CEDI. O curioso é que, na sequência do depoimento ao CPDOC, Amaral Peixoto revela que a mesma não desempenhara atuação contundente: “[...]. *Mas essa comissão não chegou a atuar muito, não. Quem atuava mais era o Frânzio, diretamente comigo. [...]*” (PEIXOTO, 1986, p. 251). Novamente enfatizamos os contornos personalizados face a questão industrial. Em função disso aludimos acima do papel, em tese, exercido pela CEDI no auxílio às formulações industriais. Dito de outro modo: na prática, as perspectivas do próprio Comandante põem em dúvida a CEDI enquanto conselho técnico de assistência e estímulo, ao deslocar o plano de atuação para a esfera pessoal, digamos.

Seja como for, a CEDI revela ser uma agência análoga à federal Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) de 1951. Esta última, subordinada ao Ministério da Fazenda, passou a contribuir na formulação da política industrial varguista do período, apresentando nos seus quadros nomes de peso como Horácio Lafer, Euvaldo Lodi, Edmundo de Macedo Soares e Silva, Augusto Frederico Schmidt, Valentim Fernandes Bouças, Juracy Magalhães, Luís Simões Lopes, Lúcio Marins Meira, dentre outros.

Mesmo das falas personalizadas do Comandante, por outro lado, é possível fazer uma leitura cruzada deste órgão, a julgar tanto pelo discurso do nosso personagem, quanto

pela abordagem jornalística em *O Fluminense*. A CEDI esteve revestida de uma aproximação com os municípios para pesquisas e estudos relacionados à indústria; promoção de estudos das regiões; cooperação com os órgãos estaduais; obtenção de apoio ou estabelecimento de contatos com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e outras agências federais tais como a CDI e o Banco do Brasil; assistência aos empresários e as empresas interessadas em instalar-se no território fluminense. O jornal por nós percorrido, se reporta ao fato como a possibilidade de ampliação e instalação de novas indústrias, dado o agenciamento econômico do estado. *O Fluminense* estampa em manchete: “Maiores possibilidades para a instalação de novas indústrias no estado do Rio” (*O Fluminense*, 20 set. 1952. Ed. 21.346, p1).

Nestes termos, a CEDI esteve inclinada a auxiliar na planificação e coordenação da atividade industrial junto aos demais órgãos da administração estadual. Por fim, vale reproduzir os longos subtítulos da manchete acima:

Importante decreto assinado pelo governador Amaral criando a Comissão Estadual de Desenvolvimento Industrial – Estreita colaboração com os municípios nas pesquisas e estudos relacionados com o parque industrial existente – Cooperação com os órgãos administrativos do estado que se ocupem de assuntos de natureza industrial – A CEDI dará assistência à pessoas físicas e jurídicas que demonstrem interesse pela instalação de novas indústrias (*O Fluminense*, 20 set. 1952. Ed. 21.346, p1).

O Fluminense segue apreciando a questão submetida a seguinte manchete: “A Batalha da Industrialização Fluminense na Palavra do Governador Amaral Peixoto” (*O Fluminense*, 20 set. 1952. Ed. 21.346, p1). Tal como no exemplo anterior, convém recuperar as expressões impressas no subtítulo da matéria:

Finalidades da CEDI: projetar o aumento da produção de energia elétrica, assegurar isenções cambiais para a importação de maquinaria, planejar a elevação do índice da produção de cimento e estudar um regime de crédito para os empreendimentos industriais do estado do Rio – agirá como órgão de ligação entre as indústrias instaladas no território fluminense e os estabelecimentos de créditos – o problema da assistência técnica, do planejamento e a isenção de impostos para minorar o custo da produção – as diretrizes do novo órgão auxiliar do governo estadual analisadas pelo chefe do executivo (*O Fluminense*, 30 Set. 1952. Ed. 21.354, p.1).

Na verdade, a matéria reproduz a fala do Comandante anunciada numa rádio da capital federal datada de 28 de setembro de 1952 (emissora não identificada) e cujo teor

integrava a mensagem encaminhada pelo governador à Assembleia Legislativa do Estado meses antes, em março de 1952. Além das questões acima, alude ainda o esforço pela “industrialização intensiva” da região do Vale do Paraíba e dos investimentos rodoviários. E mais do que isso: sobre o “programa de industrialização”, infere acerca de três preocupações do governo naquele turno: aumentar a produção de energia elétrica; ofertar maior quantidade de cimento no mercado fluminense e ampliar as facilidades cambiais para compra de maquinários.

Assim se apresentava a composição dos seus membros: além de Amaral Peixoto, tínhamos Frânzio Sales; Gileno de Carli; Carlos Viana Guilhem; Amerino Wanick; e, por fim, um sexto integrante, Fernando Lavrador. Pois bem, a partir de *O Fluminense* (30 Set. 1952. Ed. 21.354, p.1), o próprio Comandante em pronunciamento a uma emissora carioca havia dado conta de que a CEDI era integrada por poucos elementos – sem dar nomes. De fato, dizia tratar-se de - “um grupo pequeno, mas bem escolhido” –, formado por técnicos.

Em *O Fluminense*, por conta dos primeiros estudos realizadas entre os membros da CEDI, há reservado espaço para o que classifica como primeira reunião da agência. Ocasão em que foram analisados os tipos de indústrias e grupos interessados em investir no território fluminense. Eis longa manchete relacionada:

Amplas perspectivas que se abrem à indústria no estado do Rio: inúmeras empresas interessadas na instalação de novas indústrias em território estadual- Borracha sintética e motores de alta potência – O problema das destilarias de mandioca – Reunida a Comissão de Desenvolvimento Industrial (*O Fluminense*, 8 nov. 1952. Ed. 21.387).

No fundo, tratava-se de um plano de intenções, propostas, estudos e avaliações. Alguns destes casos se concretizaram, outros não. A CEDI tinha poder para descartar projetos se consideradas que as exigências dos proponentes fossem desfavoráveis ao estado do Rio. Entusiasmado, talvez, por aquele ambiente, o Comandante revelava seu “*horizonte de expectativa*”:

Dentro de alguns anos quando esse grande parque industrial que estamos criando estiver em plena produção, bem mais elevadas serão as rendas do Tesouro e maiores, portanto, as possibilidades do governo atender a um programa de obras públicas em benefício do povo (*O Fluminense*, 30 Set. 1952. Ed. 21.354, p.1.).

Nos termos acima, a noção de expectativa traz em si uma dimensão temporal do futuro, ainda que este carregue as marcas da incerteza (Koselleck, 2006). Desse modo, interpretamos: ao traçar seu anseio ou expectativa pelo futuro, Amaral Peixoto requisita a atenção para o que classifica como um dos pontos mais importantes da sua administração, qual seja: a *industrialização intensiva* onde as distintas zonas do território fluminense com algum incremento de obras públicas ou privadas teriam amplas condições de recepcionar estabelecimentos empresariais. E completa: no estado tem-se “as condições necessárias para a criação de um grande parque industrial”. Neste mesmo contexto, categoriza:

Não seria possível trazermos para o estado do Rio todas essas indústrias sem estimularmos os grupos capitalistas, dando-lhes as indispensáveis facilidades à realização de seus propósitos. Estamos, não tenho a menor dúvida, plantando bases sólidas para a recuperação econômica mais rápida do estado (*EAP gov 1951.02.00. s/p*).

Assim, verifica-se que as atuações institucionais do governo ou mesmas as do próprio Comandante assenhoravam interesses do empresariado, portando, capitalistas. Neste sentido, convém perquirir um pouco mais as palavras do Comandante quando se refere a CEDI:

Vários outros grupos de capitalistas e industriais estão procurando instalar novas indústrias, enquanto que outros cogitam se transferir para o estado do Rio de Janeiro grandes organizações industriais, estando os documentos a respeito em estudos no órgão competente do Banco do Brasil (*EAP gov 1951.02.00. s/p*).

Por fim, como entusiasta do setor, relata que o governo fluminense recorrentemente era procurado por empresários e empresas:

Continuamos a ser procurados, com insistência, por grupos e organizações industriais desejosos de se firmarem no estado do Rio, montando fábrica, instalando indústrias e transferindo estabelecimentos de outros países (*EAP gov 1951.02.00. s/p*).

Para título das considerações finais, logo, em que pese a atribuição da CEDI, pela documentação utilizada, há um fator bem relevante, qual seja: ao fim e ao cabo a maioria da interlocução com o empresariado ocorreu via contornos pessoais, através do próprio Comandante. Em outras palavras, apesar da Comissão aqui percorrida, as cartas,

telegramas, contatos, sondagens, pedidos de ajuda e de intermediação junto aos órgãos federais, invariavelmente aqueles contatos assumiram direção vertical, isto é, com destino ao Comandante. Por conseguinte, esta intermediação direta soaria como a própria personificação do estado como que aproximando a figura de Amaral Peixoto a do Leviatã (Hobbes, 1979). No entanto, este personagem, não só testemunhou por uma posição e ponto de vista privilegiado, bem como interagiu com variadas forças e segmentos do capitalismo. Não é exagero categorizar que através da estrutura administrativa/governamental montada por Amaral Peixoto e seu grupo, os empresários aproximaram-se do núcleo decisório do estado do Rio de Janeiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conservadorismo fluminense decorre de longa data e assume diferentes tonalidades. Originário do passado colonial e imperial, adentra na Era republicana atravessado por um discurso modernizante, reforçado pelas metamorfoses dos anos 1930. A partir daquela ocasião o projeto de reformas e organização da produção fluminense insere dentro de uma lógica bem mais ampliada: restauração conservadora, centralização, burocratização e atendimento as prioridades do capital. À frente do executivo fluminense, o Comandante Amaral Peixoto buscou promover o desenvolvimento econômico do estado através de amplas medidas que incluíam: reforma administrativa; aperfeiçoamento da arrecadação tributária; padronização orçamentária; investimentos em infraestrutura rodoviária, elétrica, canalização de água e urbanização dos principais centros fluminenses; educação; ensino técnico (industrial, agrícola e pesqueiro); serviços de saúde; implementação de uma rede assistencialista; concessão de incentivos fiscais: por fim, apoio ao setor agrícola, à agroindústria, ao cooperativismo, à industrialização e ao turismo.

Como homem do seu tempo, a ideia central do grupo político conduzido e liderado por Amaral Peixoto era promover a modernização capitalista do estado do Rio e de suas distintas regiões, isto é, um desenvolvimento mais integrado das zonas fluminenses. Tal perspectiva não estava desvencilhada daquela contemporaneidade. Desde o início da década de 1930 o Estado brasileiro vivenciava importantes transformações políticas, econômicas e sociais, marcado, por exemplo, com crescente industrialização e diversificação da economia. Contudo, a industrialização fluminense já ganhava impulso

desde a virada do século XIX para o XX. Porém, é partir de 1930 que se verificam maiores mudanças estruturais na economia estadual. De modo mais amplo, nas administrações Amaral Peixoto estiveram em voga os discursos da refundação, modernização e soerguimento do estado do Rio de Janeiro.

As duas administrações Amaral Peixoto enfatizaram múltiplas políticas com vistas a dotar o estado do Rio de Janeiro de uma paisagem industrial, promover sua modernização produtiva e desenvolvimento. Para tal empreitada, Amaral Peixoto articulou distintas forças político-econômicas de modo a agregar agentes de diferentes setores, como já dissemos. Na condição de chefe do executivo fluminense, o personagem aqui em evidência desempenhou destacada atuação em várias frentes. Conclui-se que tenha sido um agente catalisador ao repactuar as chamadas forças conservadoras do estado: sejam políticas — ainda que com algumas fissuras —, sejam econômicas.

Vemos em Amaral Peixoto um entusiasta da indústria, ancorado na modernização produtiva e no desenvolvimento regional. Isso, menos pelos discursos e mais pelos direcionamentos de políticas para o setor. Pode-se dizer que aquele homem público arregimentou interesses privados, muito embora, em nome da coletividade fluminense. Este é um artifício elementar no mundo capitalista. O Comandante esteve muito próximo de agentes alinhados ao capital de maneira a tecer nova correlação de forças político-econômicas, permitindo-lhe aglutinar interesses de distintas parcelas detentoras de propriedades e do próprio capital.

Decerto, o conjunto de ações executadas pelos governos do Comandante Amaral Peixoto contribuíram para pavimentar os caminhos da industrialização fluminense. Somado a isso, a organização político-administrativa e corporativa, levada a cabo, reordenou as relações econômico-sociais, e, ao que parece, deu ao estado do Rio ajustada máquina pública no período balizado. Porém, o espaço reservado para este texto impossibilita aprofundar uma série de questões intencionalmente suscitadas e sobre as quais são necessários novos estudos.

REFERÊNCIAS

Arquivo Ernani do Amaral Peixoto (EAP) / CPDOC

O Fluminense

PEIXOTO, Ernani do Amaral. **Artes da política**: diálogo com Ernani do Amaral Peixoto. Aspásia Camargo, Lúcia Hippolito, Maria Celina D'Araújo, Dora Rocha Flaksman (Orgs.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwim4eWZi86LAXVrt5UCHd56F7YQFnoECBMQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Ftd%2F2192.pdf&usg=AOvVaw2NaR8wcPqfkGjF7BI8tghw&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

ALVES, Heloiza de Cácia Manhães. **A elite local e a modernização urbana em Campos dos Goytacazes**: um projeto político 1930-50. 2013. 174f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos, 2013. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi_7v2qj86LAXU0MTUKHW9pDWYQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fuenf.br%2Fposgraduacao%2Fsociologia-politica%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F9%2F2013%2F03%2FTese-Helo.pdf&usg=AOvVaw04Ls9dsKNGLCT4XZq1Hb37&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

AMARAL, Luciana Pucu Wollmann do. **Niterói Operária**: trabalhadores(as), política e lutas sociais (1942-1964). Rio de Janeiro: APERJ/IOERJ, 2023. Disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi7xqm7i86LAXW3rJUCHXFNHPkQFnoECBQQAQ&url=http%3A%2F%2Fomekas.im.ufrrj.br%2Fs%2FWorkers_Brazil%2Fitem%2F1027&usg=AOvVaw1cL9EWcJjaO5d7zePl2goR&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. **Soou o apito**: experiência operária e identidade de classe dos trabalhadores da Companhia. Fluminense de Tecidos (Barreto-Niterói). 2010. 235f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores. São Gonçalo (RJ), 2010. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiUz7bMi86LAXW-ppUCHcVOE7EQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Ffojs.uel.br%2Frevistas%2Fuef%2Findex.php%2Fmediacoes%2Farticle%2Fview%2F9658&usg=AOvVaw1jvtWjRjJvi6DkZPuzhfxP&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

ARAÚJO, Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de. **O Município de São Gonçalo na trajetória do desenvolvimento industrial do Estado do Rio de Janeiro: auge e declínio da Manchester Fluminense**. 2004. 132f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense (UFF). Faculdade de Economia, Niterói, 2004.

BEAUCLAIR, Geraldo de. **Raízes da indústria no Brasil**: a pré-indústria fluminense, 1808-1860. Rio de Janeiro: Studio F&S Editora, 1992. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjev8-ZjM6LAXXgqpUCHRUiMfAQFnoECBwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.abphe.org.br%2Farquivos%2Fgeraldo-de-beauclair.pdf&usg=AOvVaw2MsfRrXQp1PVUQdQ_Q0Z24&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. Sol sobre sal: das comunidades indígenas às organizações salineiras da Lagoa de Araruama. Rio de Janeiro: **Revista À Margem / Fronteira**, 1993. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjZtumujM6LAXU_q5UCHb4ULpEQFnoECBYQAAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.uepg.br%2Findex.php%2Fhr%2Farticle%2Fdownload%2F2377%2F1872%2F6350&usg=AOvVaw2R7TcclWrrGra2uOaTWeP7&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. HONORATO, Cezar. Niterói industrial: ramos da pré-indústria (1834-1860). In: MARTINS, Ismênia de Lima; KNAUSS, Paulo (Orgs.). **Cidade Múltipla**: temas de história de Niterói. Niterói, RJ: Niterói Livros, 1997. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi899--jM6LAXVGppUCHf9QLJgQFnoECBUQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Ftd%2F1746.pdf&usg=AOvVaw11F7M0pY0TXh22lOqWkizj&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

BRITO, Vinícius Kleyton de Andrade. **Trabalho escravo e trabalho livre no projeto de industrialização do Brasil**: o caso da imperial Companhia Seropédica Fluminense (1844-1865). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiunPfsjM6LAXULq5UCHVuKCWcQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.unirio.br%2Fcchs%2Fppgh%2Fproducao-academica%2Fdissertacoes-de-mestrado-e-egressos-pasta%2Farquivos%2FVINICIUSKLEYTONDEANDRADEBRITODISSERTAOUNIRIO.pdf&usg=AOvVaw3WnyFNd7loqkbZ9aco1J30&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

BERNARDES, Maria Lysia. **Planície litorânea e zona canavieira do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia, 1957. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjaiNzkjM6LAXUBqZUCHfsqHYyQFnoECBIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fbiblioteca.ibge.gov.br%2Findex.php%2Fbiblioteca-catalogo%3Fview%3Ddetalhes%26id%3D281902&usg=AOvVaw25Y1R54dmPQ9jeTJiSU-If&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjUofX1jM6LAXXI5UCHf6lB90QFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fmarxismo21.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F11%2FPensamento-Econ%25C3%25B4mico-Brasileiro.pdf&usg=AOvVaw0FZZkWGjva9G2pUkAsnasN&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

CARVALHO, Maicon Sérgio Mota. **A greve da Bayer Belford Roxo**: ascensão e crise de uma indústria multinacional na Baixada Fluminense (1958-1989). 2015. 122f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História,

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2015. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiXjKuHjc6LAXWNg5UCHZeFCPMQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Ffrima.ufrj.br%2Fjspui%2F%2Fhandle%2F20.500.14407%2F14054%3Flocale%3Dpt_BR&usg=AOvVaw3Rrl8czVjCgd8OSpzz97fO&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

CASTRO, Silvia Regina Pantoja Serra de. **Amaralismo e Pessedismo fluminense: o PSD de Amaral Peixoto**. 1996. 316f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1996.

CORREA. Heloísa Serzedelo. Nova Friburgo: **o nascimento da indústria (1890-1930)**. 1985. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1985. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjE1_jQjc6LAXWEq5UCHS9YIwUQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Fteses%2FDissert-2007_EMRIKH_Victor-S.pdf&usg=AOvVaw2p4hqSeoXqj9RdZ5rfak95&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

COSTA, Pierre Alves. **Duque de Caxias (RJ) – de cidade dormitório à cidade do refino do petróleo: um estudo econômico-político, do início dos anos 1950 ao início dos anos 1970**. 2009. 339f. Tese (Doutorado em História Social) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiPseDqjc6LAXWMppUCHVhQA-4QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Ftd%2F1185.pdf&usg=AOvVaw3u2Af9imcfTjAJGVStPad9&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

COSTA, Rafael Navarro. **Eleições se vencem em campanhas? Uma análise da organização político-partidária do Rio de Janeiro através das disputas eleitorais, da propaganda política e da trajetória do PSD-RJ (1945-1958)**. São Gonçalo (RJ), Rio de Janeiro, 2014. 267p. Tese de Doutorado (Doutorado em História) – Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Formação de professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo (RJ), 2019. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiTuaL_jc6LAXUgqJUCHaG_OMYQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.btd.uerj.br%3A8443%2Fhandle%2F1%2F13541&usg=AOvVaw0DbXQWntsCNyzmL7tLyKMu&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. **Tecendo as redes da política: articulações e projetos na construção do amaralismo**. 2008. Dissertação de Mestrado. Departamento de História da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjE1_6Tjs6LAXWaqJUCHQURBwgQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Ftd%2F2302.pdf&usg=AOvVaw2OdOEE-Keleivs06Hf26iR&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

COSTA, Ricardo da Gama Rosa. *Visões do Paraíso Capitalista: Hegemonia e Poder Simbólico na Nova Friburgo da República*. Mestrado. 1997. 173f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1997. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiukoSij6LAXW7uJUCHfh3IDYQFnoECBoQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Ftd%2F120.pdf&usg=AOvVaw0ki5vJ4s6zo7WIlktDhkXI&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiNk869js6LAXWqppUCHZOXJrAQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Ffrae%2Fa%2F6gLRxNpr5VxRVPkC7nh6dPv%2F&usg=AOvVaw0AhjIYaPuon7TiBd_wPA_W&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. PANDOLFI, Dulce. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewikoaPLjs6LAXWMrpUCHZRvAv8QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fpantheon.ufrj.br%2Fhandle%2F11422%2F17047&usg=AOvVaw0l83C_qUa6UMmMTwoEJV6G&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjzrcfhjs6LAXW3kpUCHa2bG-YQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.memoriadaeletricidade.com.br%2Fa%2Fcervo%2F18944%2Frumos-e-metamorfoses-um-estudo-sobre-a-constituicao-do-estado-e-as-alternativas-da-industrializacao-do-brasil-1930-1960&usg=AOvVaw2O084c5nlrP-khvvmJf8yD&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). **A República da Velha Província**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

_____. **Em busca da Idade do Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

FIGUEIREDO, Joana Lima. **Fábrica Santo Aleixo: Magé, Arte e Patrimônio da Industrialização (1847-1979)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Arte) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiE2uaAj86LAXVypUCHfPXEXZ8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fapp.uff.br%2Friuff%2Fhandle%2F1%2F31240&usg=AOvVaw0PF1MaUOS4iOdih8jybWRB&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, Cristiane Silva. **Tecendo as redes do paternalismo**: lazer e identidade entre os trabalhadores da fábrica Paracambi (1874-1918). Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjlpd-Wj86LAXVGppUCHf9QLJgQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.maxwell.vrac.puc-rio.br%2F22377%2F22377.PDF&usg=AOvVaw3r_E7wr4VYTt3XUpMTzrRp&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjMpq-lj86LAXXlr5UCHdlKB5QQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Ffamures.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F08%2F1349631_Antonio_Gramsci_Cadernos_do_carcere_vol_II.pdf&usg=AOvVaw3wwr8eHjXrZ506NCo_dPZ9&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiW65zAj86LAXU4rpUCHfyOckMQFnoECCQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Ffrae%2Ffa%2FF8g3wJm3sDLDDj4Hmw6MGxL%2F&usg=AOvVaw2GLGRlb_kT9gaIztmpD3ac&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

HOBBS, Thomas de Malmesbury. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores).

HONORATO, Cezar. **O novo estado no Estado Novo**: análise da interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro. 1987. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjTzKeHkM6LAXW3rZUCHSUpI5AQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F3713%2F11%2FPPE_v02_n01_Estado.pdf&usg=AOvVaw3xJv-DuzBsA3FkvkAUyFXg&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuições à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwid6PqYkM6LAXVZjpUCHYZoJOkQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.puc-rio.br%2Fbiblioteca%2Fdigitais%2Fkoelleck%2Ffuturo_passado.pdf&usg=AOvVaw3xJv-DuzBsA3FkvkAUyFXg&opi=89978449

[A%2F%2Fppghs.fflch.usp.br%2Fsites%2Fppghs.fflch.usp.br%2Ffiles%2FKOSELLECK%252C%2520Reinhart.%2520Futuro%2520passado.pdf&usg=AOvVaw3BISeRSKV LGAOjJkucUCuQ&opi=89978449](http://www.fppghs.fflch.usp.br/sites/fppghs.fflch.usp.br/files/FKOSELLECK%252C%2520Reinhart.%2520Futuro%2520passado.pdf&usg=AOvVaw3BISeRSKV LGAOjJkucUCuQ&opi=89978449) Acesso em: 18 fev. 2025

LEVY, Maria Bárbara. **A indústria do Rio de Janeiro através de suas sociedades anônimas**: esboços de história empresarial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, 1994. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwqpeCnkM6LAXUyqZUCHX4ZGqUQFnoECBEQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.rio.rj.gov.br%2Fdlstatic%2F10112%2F4204210%2F4101380%2Findustria_rio_de_janeiro.pdf&usg=AOvVaw07klagK6JunsOaEFccbkhQ&opi=89978449

Acesso em: 18 fev. 2025

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. **História do Rio de Janeiro**: do capital comercial ao capital industrial e financeiro. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978. 2.v. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjOuty4kM6LAXWqIJUCHdWKIYAQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Ffojahucitec.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2024%2F07%2FHISTORIA-DO-RIO-DE-JANEIRO-2-ed.-Eulalia-Maria-Lahmeyer-Lobo-.pdf%3Fsrsltid%3DAfmBOor50MOMbLDRjxxpeSknfJc_SqEO8j7XRGPTpBTLuRB0zcbhYTO&usg=AOvVaw2y8xgeshmETHIUBFG64cE-&opi=89978449

Acesso em: 18 fev. 2025

LESSA, José Luís Honorato Lessa. **A indústria gonçalense no século XX**: origens e processos. São Gonçalo- RJ: Apologia Brasil, 2023.

MAGALHÃES. Cezar de. A Função Industrial de Petrópolis. **Revista Brasileira de Geografia**. IBGE. Ano XVIII. Jan/mar., 1966. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiF-8XmkM6LAXWJqZUCHaAdFwUQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.rbg.ibge.gov.br%2Findex.php%2Frbg%2Farticle%2Fview%2F2255&usg=AOvVaw0gAQ5HMtHPa0JMFwnOM_P_&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

MARTINS, Ismênia de Lima. **Subsídios para a História da Industrialização em Petrópolis**. Petrópolis: Universidade Católica de Petrópolis, 1978.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**: a formação do Estado imperial. São Paulo: Hucitec, 1994.

MELO, Hildete Pereira de Melo; CONSIDERA, Cláudio Monteiro. Industrialização fluminense - 1930/1980. In: **Revista do Rio de Janeiro**, n.º 3. Niterói: UFF, 1986. p. 111-121. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiL-Z6xkc6LAXW3oJUCHYxnEJYQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Festudoscariccas.rio%2Findex.php%2Fojs%2Farticle%2Fview%2F59&usg=AOvVaw3K5K75P2cFUR8mtENnZVHD&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

MELO, Hildete Pereira de Melo. **A formação histórica da economia do estado do Rio de Janeiro**. Relatório de pesquisa. Niterói: Departamento de Economia da UFF. (mimeo.). [s.ed.]. [s /d].

_____. A Trajetória da Industrialização do Rio de Janeiro. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da. (Orgs.). **Um Estado em Questão**: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. MELO, Hildete Pereira de Melo. Ferrovias e Café: Rio de Janeiro e Minas Gerais, 1850/1910. IN: PAIVA, Clotilde Andrade, LIBBY, Douglas Cole (org.). **20 anos do Seminário sobre Economia Mineira - 1982-2002**: coletânea de trabalhos. vol. 2. Belo Horizonte, UFMG/FACE/Cedeplar, 2002. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj9wKPkkc6LAXVzgpUCHYEDH3oQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.repositorio.ufop.br%2Fbitstreams%2F651994cd-7b03-4987-a179-ee14cbf3820e%2Fdownload&usg=AOvVaw1MwACCvQWOWW07kXSxHpau&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

_____. **O Café e a Economia do Rio de Janeiro: 1888/1920**. 1993. Tese (Doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia Industrial, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiguen_kc6LAXXappUCHTpZObsQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fpantheon.ufrj.br%2Fbitstream%2F11422%2F5080%2F1%2FJZLederman.pdf&usg=AOvVaw2nXHIH3jP6RedQlXmXGjmg&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

MELLO, Juçara da Silva Barbosa de. **Identidade, memória e história em Santo Aleixo**: aspectos do cotidiano operário na construção de uma cultura fabril. 2008. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores. São Gonçalo (RJ), 2008.

MENDONÇA, Carolina Bittencourt. **“Família Compactor”**: A trajetória da Companhia de Canetas Compactor e a relação com os trabalhadores no processo de industrialização de Nova Iguaçu nos anos 1950, 1960 e 1970. 2017. 104f. Dissertação (Mestrado em História). Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2017. Disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/4824> Acesso em: 18 fev. 2025

MESQUITA, Pedro Paulo Aiello. **A formação industrial de Petrópolis**: trabalho, sociedade e cultura operária (1870-1937). 2012. 156f. Dissertação (Mestrado em História, Cultura e Poder) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi504TAks6LAXWGjUCHXCoNcwQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ufjf.br%2Fppghistoria%2Ffiles%2F2012%2F04%2FPedro-Paulo-Aiello-Mesquita1.pdf&usg=AOvVaw0PVVBk9HklCJmUciS7VyVX&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

MOMESSO, Beatriz Piva. **Indústria e trabalho no século XIX**: o estabelecimento de fundição e máquinas de Ponta d'Areira. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi8o8_Tks6LAXUFg5UCHdYFI-kQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.abphe.org.br%2Fuploads%2FBanco%2520de%2520Teses%2Fmomesso-beatriz-piva-industria-e-trabalho-no-seculo-xix.pdf&usg=AOvVaw0lc_wEU1N9V5h3NpfX7XTg&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

MOREL, Regina Lúcia de Moraes. **A ferro e fogo**: construção e crise da família siderúrgica: o caso de Volta Redonda (1941/1968). 1989. Tese (Doutorado) - Departamento de Sociologia – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1989. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjZyKzjks6LAXW9rpUCHUJWBQAQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.usp.br%2Fitem%2F000730290&usg=AOvVaw1IAzxDDdDSadNovjDR9v_g&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

OLIVEIRA, Sônia Maria Gonzaga de. **Montanhas de Pano**: fábrica e vila operária em Santo Aleixo. 1992. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Museu Nacional. UFRJ, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em:
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjr0vflks6LAXVgqJUCHR-eMCwQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fbuscaintegrada.ufrj.br%2FRecord%2Faleph-UFR01-000187251&usg=AOvVaw29u17WZjw5kkSbsjrpHZ08&opi=89978449> Acesso em: 18 fev.2025

OSORIO, Mauro. **Rio nacional, Rio local**: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

PEDREIRA, Pedro Henrique Campos; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta; FILHO, Almir Pita Freitas. A historiografia da industrialização fluminense: a renovação recente dos estudos sobre o desenvolvimento fabril no estado do Rio de Janeiro nos séculos XIX e XX. **Acervo**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 1-24, 2024. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewichY6Qk86LAXXSrJUCHV94CvMQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fbrapci.inf.br%2Fv%2F300790&usg=AOvVaw0R9vBFWb5E0oWKg_7PuzfG&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

PEREIRA, Aline Fernandes. **A Fábrica Santo Aleixo**: a importância de uma indústria têxtil como exemplo de trabalho manufatureiro livre em uma sociedade escravista. 2006. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Severino Sombra, Vassouras (RJ), 2006. Disponível em:
<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj3uM2fk86LAXWklJUCHSwIDkUQFnoECBQQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.eeh2014.anpuh-rs.org.br%2Fresources%2Ffrj%2FAnais%2F2006%2Fconferencias%2FAline%2520Fernandes%2520Pereira.pdf&usg=AOvVaw0yCRAix89kUbNHt1Hp0MOA&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

PEREIRA, Walter Luiz Carneiro de Mattos. **Cabo das tormentas e vagas da modernidade**: uma história da Companhia Nacional de Álcalis e de seus trabalhadores. *Cabo Frio (1943-1964) Arraial do Cabo*. 2009. 479f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense (UFF). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Niterói, 2009. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwih3vesk86LAXUWjZUCHXgtLq4QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.historia.uff.br%2Fstricto%2Ftd%2F1154.pdf&usg=AOvVaw2-BHBPhyffExfYB0mEBhSi&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

RAMALHO, José Ricardo. **Estado-Patrão e luta operária**: o caso FNM. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiB44e8k86LAXXEIJUCHQcmL6sQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F320054396_Estado-patrazo_e_luta_operaria_o_caso_FNM_Paz_e_Terra_1989&usg=AOvVaw3j1iJUnS0sxdFvwC6-kNa&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

RIBEIRO, Felipe Augusto dos Santos. **Operário à tribuna**: vereadores comunistas e trabalhadores têxteis de Magé (1951-1964). 2009. 270f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores. São Gonçalo (RJ), 2009. Disponível em:

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiC67XLk86LAXWipZUCHQZpD34QFnoECBgQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.encontro2010.rj.anpuh.org%2Fresources%2Fanaais%2F8%2F1277210442_ARQUIVO_TextoCompletoparaXIVEncontroRegionalAnpuh-Rio-FelipeAugustodosSantosRibeiro.pdf&usg=AOvVaw0DTmnXKIC-G6rGNJBV2r1B&opi=89978449 Acesso em: 18 fev. 2025

_____. **A foice, o martelo e outras ferramentas de ação política**: os trabalhadores rurais e têxteis de Magé/RJ (1956-1973). 2015. 290f. Tese (Doutorado em História). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, Leonardo Ângelo da. **Industrialização, relações de classe e participação política**: da criação da CSN à emancipação de Volta Redonda (1941-1954).

Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2010. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjYoLDwk86LAXUZqZUCHTIlFngQFnoECCQQAQ&url=https%3A%2F%2Frima.ufrj.br%2Fjspui%2Fbitstream%2F20.500.14407%2F13937%2F3%2F2010%2520-%2520Leonardo%2520Angelo%2520da%2520Silva.pdf&usg=AOvVaw1L33dNmDHgTglFuf4pulhM&opi=89978449> Acesso em: 18 fev. 2025

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

MOBILIDADE PENDULAR E TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

COMMUTING AND ECONOMIC TRANSFORMATIONS IN METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO

Clarice Antoun Martinho

 <https://orcid.org/0000-0001-8756-9088>

Correspondência: clariceantoun@gmail.com

Economista, Doutora em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89392

Recebido em: 29 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

O objetivo deste artigo é demonstrar como se manifestou a mobilidade pendular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) nos dois momentos históricos, retratados nos Censos Demográficos de 1980 e de 2010, do ponto de vista das transformações econômicas nesse território. Se por um lado, o processo de periferização mostra-se como elemento da metropolização, por outro, para compreender a evolução da dinâmica metropolitana em termos da distribuição e movimentação de pessoas e atividades, é preciso analisar a sua estrutura econômica. Através de dados sobre ocupações no mercado de trabalho exercidas por trabalhadores que fazem mobilidade pendular é possível contribuir para a análise sobre as transformações econômicas na região metropolitana. Observa-se que enquanto as atividades industriais se retraem neste território, as atividades de serviços se expandem. Os dados e análises foram produzidos na pesquisa de tese de doutorado da autora Martinho (2023) realizada no IPPUR/UFRJ.

Palavras-chave: mobilidade pendular; região metropolitana; estrutura produtiva.

ABSTRACT

The objective of this text is to demonstrate how commuting manifested itself in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ) in two historical moments, portrayed in the 1980 and 2010 Censuses Demographic Censuses, from the point of view of economic transformations in this territory. If, on the one hand, the process of peripheralization appears to be an element of metropolization, on the other, to understand metropolitan dynamics in terms of its distribution and movement, it is necessary to investigate its economic structure. By data on occupations in the labor market carried out by workers who commute, it is possible to contribute to the analysis of economic transformations in the metropolitan region. It's observed that, while industrial activities retract in this territory, service activities expand. The analyses were extracted from the doctoral dissertation Martinho (2023) carried out at IPPUR/UFRJ.

Keywords: commuting; metropolitan region; productive structure.



1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas constata-se o aumento do total de pessoas que exercem seu trabalho em municípios distintos dos seus municípios de residência, o que implica em deslocamentos regulares. Trata-se da mobilidade pendular, um fenômeno socioespacial, que, no processo histórico brasileiro se associa à metropolização. Os centros urbanos se expandem por municípios periféricos, que se constituíram como opção de moradia, devido ao encarecimento do preço do solo nas áreas centrais, de modo que se tornou necessário cada vez um maior deslocamento para alcançar o mercado de trabalho. O preço mais barato da moradia, assegurou o baixo custo da mão de obra, reduzindo o custo de vida, porém de forma precária, e nos termos do Kowarick (1979) por meio da espoliação urbana, assim mantendo baixos salários. Ao passo que, o próprio espaço urbano torna-se objeto de valorização do capital.

A RMRJ contém cerca de 12 milhões de habitantes, frente aos quase 16 milhões de todo o Estado, o que demonstra o seu peso demográfico, sendo que 6 milhões vivem na capital, com alto grau de centralidade. Os municípios da RM são interligados do ponto de vista do funcionamento das atividades e da movimentação dos seus habitantes.

Na segunda metade do século XX o Brasil se industrializou e sofreu um intenso processo de metropolização. No decorrer das últimas décadas a indústria perdeu peso na atividade econômica e o setor terciário se expandiu, por diversos tipos de serviços. Assim, busca-se demonstrar de que maneira tais mudanças econômicas se relacionam com a mobilidade pendular para trabalho na RM, como se manifestou a queda da participação do setor industrial nas ocupações, e a consolidação dos diferentes segmentos dos serviços como atividades econômicas dos trabalhadores pendulares.

2 MOBILIDADE PENDULAR NA RMRJ

Trata-se de uma região polarizada pela então ex-capital nacional: o Rio de Janeiro. Esse fato faz com que a cidade traga consigo marcas na sua trajetória histórica, com implicações sobre sua estrutura econômica. O município do Rio de Janeiro, desde então, exerce centralidade em termos de atração de atividades econômicas, prestações de serviços, sedes de governo e empresas.

Não obstante, seguem-se transformações de natureza econômica, política e social – em diversas escalas – que geram repercussões sobre esse território. Demarcam-se os seguintes elementos: a perda de importância industrial, especialmente na segunda metade do século XX; a substituição por maior terciarização econômica; a presença do setor público, devido a sua condição histórica nacional; a crise econômica e a reestruturação produtiva; a crescente informalidade na economia urbana; a reconfiguração do sistema econômico mundial, que atribui papel econômico à metrópole de centro de serviços avançados; o circuito de acumulação urbana com efeitos de segregação socioespacial (SILVA, M., 2005, SILVA, R., 2012, e SIQUEIRA, 2015).

Buscou-se avaliar a dimensão do movimento pendular na dinâmica metropolitana, no sentido de contribuir para o entendimento de que forma tal organização espacial vem respondendo às mudanças econômicas. Atuou-se no sentido de dimensionar os movimentos pendulares intermunicipais com retratos do Censo 1980 e do Censo 2010, investigando a participação dos municípios na região metropolitana, constatando sua origem e destino, assim como na sua estrutura econômica, através das ocupações por setor de atividade econômica exercidas pelos trabalhadores pendulares.

2.1 Mobilidade pendular e periferização

O município sede exerce importante papel no crescimento demográfico metropolitano ao longo dos anos, concentrando 6,3 milhões de habitantes em 2010. Em 1980, o município do Rio de Janeiro correspondia a 58% e os demais municípios somados da Baixada e do Leste a 42%. Em 2010, o Rio reduziu a sua parcela na população metropolitana, para 53%, cabendo 47% ao restante dos municípios. Isto traduz para o período selecionado, a variação da população da periferia (50%) superior a variação da população da capital (24%), refletindo tanto a maior busca por parte de população migrante pelos municípios da Baixada e do Leste para moradia, quanto a própria natalidade da população já residente em 1980, que se multiplicou nos anos seguintes.

Em termos de processos econômicos e socioespaciais, a periferia metropolitana no Rio de Janeiro foi sobremaneira influenciada pela autosegregação dos segmentos sociais dos estratos de renda mais elevados da estrutura social na Capital, assim como pelas políticas de segregação do Estado orientadas por estes segmentos para produzir ganhos de valorização nos espaços das cidades (Martinho, 2023, p.133).

A distribuição dos distintos grupos e classes sociais resulta das condições de acesso à moradia e ao solo dotado de equipamentos e serviços urbanos, orientados pelo mercado imobiliário e por políticas de Estado (Abreu, 1997). A produção de moradia para as classes média e alta seguiu o circuito de acumulação urbana, em que o uso do solo e a produção do espaço urbano são parte dos mecanismos de valorização do capital sob contornos do desenvolvimentismo brasileiro, que concentrou renda.

Enquanto para os segmentos no topo da estrutura social reservou-se a produção empresarial da moradia, políticas do sistema financeiro de habitação e provisão de infraestrutura e serviços públicos urbanos, aos segmentos da base social destinaram-se os conjuntos habitacionais, mas na sua maioria, a autoprodução de empreiteiros individuais, microempresas informais e autoconstrução. Havia opções de compra de lotes na periferia a custos mensais baixos, ou de ocupação da terra com custos próximos de zero, em áreas não incorporadas ao mercado imobiliário empresarial, como as favelas. A autoprodução de moradias foi a forma que garantiu a reprodução da classe trabalhadora a baixos custos (Lago, 2000).

O Rio de Janeiro é um dos casos emblemáticos do padrão de urbanização centro-periferia, em que o município capital se configura como a grande centralidade metropolitana e onde se localiza, em geral, a maior parte das atividades econômicas, concentrando emprego, renda, infraestrutura e serviços urbanos, e lugar de residência das classes sociais com maior poder aquisitivo. A periferia não oferece o mesmo padrão de urbanização em termos de infraestrutura e serviços, e também tem uma estrutura econômica menos desenvolvida, não conseguindo empregar parte da população que ali reside. Daí decorre a necessidade de deslocamentos pendulares para que a população que vive nos municípios, áreas e regiões fora das áreas mais centrais da metrópole possa acessar esse território e usufruir dos seus empregos e serviços.

Nas últimas décadas foram constatadas tendências de diversificação. Para o núcleo das metrópoles observa-se o aumento das moradias em aglomerados subnormais (favelas), especialmente nos bairros habitados pelas camadas de renda superior. Nas periferias populares, observou-se o surgimento de territórios de enclave que concentram também camadas superiores da estrutura social. Os condomínios fechados, juntamente com os shopping centers, derivam do capital investido no circuito urbano de acumulação, gerando impactos para o emprego nos municípios e a dinâmica metropolitana. Essa diversificação do padrão vem ocorrendo em função dos efeitos combinados da

segmentação dos mercados de trabalho, de moradias e da mobilidade urbana, sobretudo a oferta dos transportes públicos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Estudos de Érica Silva (2012) indicaram uma associação do fenômeno da pendularidade com a migração intrametropolitana, que é quando há de fato mudança de residência de um município da RM para outro e a pessoa migrante permanece exercendo sua ocupação no município onde residia anteriormente. Constatou-se, pelo cruzamento estatístico entre o município de origem da migração e o município de destino no movimento pendular, que 43,5% destes movimentos eram para o município de origem da migração. Quando considerados os migrantes do núcleo para a periferia, estimou-se que 64,4% fazem pendularidade para o núcleo. Essa constatação sinaliza que a atração residencial na periferia provavelmente está relacionada ao acesso à moradia, ao mercado imobiliário, ao papel do Estado com políticas habitacionais e às condições socioeconômicas dos migrantes, pois mesmo com a migração manteve-se o vínculo de trabalho desses trabalhadores com o núcleo metropolitano, demonstrando que não foi por motivo de trabalho que a população tenha passado a residir em outro município (Silva, E., 2012, p. 169).

Pelo recorte adotado nesta pesquisa¹, houve aumento absoluto de 45,4% dos deslocamentos pendulares na região metropolitana do Rio de Janeiro, de modo que esses deslocamentos se tornaram mais volumosos na região como um todo. Os municípios que aparecem como os maiores emissores de fluxo pendular – Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias e São João de Meriti – também são os que apresentam os maiores contingentes de população fora da capital. Esta é uma indicação de que o aumento demográfico impactou no crescimento dos fluxos pendulares. A própria condição em que o processo de periferização se estabeleceu que criou o volume pendular oriundo desses.

A mobilidade no Brasil se configura no seio da metropolização ocorrida com o processo de desenvolvimento econômico, que promoveu concentração da renda e baixo poder aquisitivo dos trabalhadores, materializando-se nas cidades como um padrão de urbanização periférico. A formação das regiões metropolitanas foi calcada no modelo de desenvolvimento brasileiro assentado na exploração não somente do trabalho na esfera da produção, mas de todo o padrão de vida da classe trabalhadora, na esfera da reprodução, através das suas condições de vida, que Kowarick (1979) denominou de espoliação urbana. A oferta de habitação, saneamento e transportes nos espaços

¹ Ver capítulo sobre metodologia em **3 Material e Métodos**.

periféricos mostra-se precária ou mesmo ausente. Dessa forma, a mobilidade pendular revela-se como um dos elementos viabilizadores do emprego da força de trabalho em troca de baixas remunerações (Martinho, 2023, p.225).

2.2 Transformações econômicas

A perda da capital e da centralidade da indústria, que ocorreu ao longo do século XX no Rio de Janeiro, não obteve imediata substituição pela estruturação de novos setores que assumissem a alavancagem dessa economia e de oportunidades internas. Vale ressaltar o papel que o circuito de acumulação urbana historicamente exerce na região, especialmente na capital. Em termos setoriais, a indústria não logrou centralidade na estruturação do espaço urbano e regional, metropolitano e fluminense, no sentido de gerar efeitos de encadeamento intersetoriais (para trás e para frente). Os elementos explicativos estariam relacionados à hegemonia política do “circuito secundário de acumulação urbana”, com o predomínio de grupos sociais com interesses na apropriação de rendas, formados por construtores de obras públicas e concessionários de serviços urbanos, incorporadores imobiliários e proprietários de terra (Siqueira, 2015, p. 84).

As formulações de Sobral (2016; 2017) trazem contribuições primordiais no sentido de traçar o estado das artes atual da estrutura produtiva metropolitana no contexto econômico do Estado do Rio de Janeiro. Enfatiza-se o processo de desindustrialização na economia fluminense, que, atrelado à conjuntura nacional, registrou no período recente para o indicador do valor adicionado bruto (VAB), um crescimento abaixo da média nacional, tendo apresentado o pior desempenho entre as Unidades da Federação. Sendo que, justamente no período de recuperação do mercado interno brasileiro, na segunda metade dos anos 2000, verificou-se o menor valor da participação relativa da economia fluminense no VAB nacional, na série histórica 1995-2010 (Sobral, 2016, p. 10-12).

Há uma retomada econômica recente para a economia fluminense, que na realidade se circunscreve à expansão significativa do setor de extrativa mineral, referente à exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos; a grandes empreendimentos de segmentos industriais intensivos em capital; ao avanço da construção civil decorrente dos projetos imobiliários e das obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento e dos grandes eventos (Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016). No setor

industrial, há contraste evidente entre o elevado dinamismo do setor extrativa mineral e o quadro de estagnação da indústria de transformação.

Para a indústria de transformação, constata-se o processo de desadensamento de cadeias produtivas, configurando o que este autor nomeou de uma “estrutura produtiva oca”, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor-chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Isso ocorre por perda de diversificação e complexidade produtiva (SOBRAL, 2017, p. 404).

A base industrial fluminense vem perdendo sua histórica diversificação e passou a exibir uma tendência de especialização estrutural, já que apenas três setores representam metade da estrutura da indústria de transformação: derivados de petróleo e álcool, metalurgia básica (que inclui siderurgia), e outros produtos químicos (que inclui petroquímicos básicos). O peso da produção de commodities se tornou superior, tanto pelo aumento das exportações, na reprimarização da pauta de exportações (predomínio dos bens primários), quanto pela notável importação, estimulada pelo câmbio e pelo mercado interno. Com isso, aponta-se para a crescente especialização da estrutura produtiva e reprimarização da pauta exportadora.

Há que se considerar os impactos sobre o mercado de trabalho, dada a concentração em atividades menos intensivas em mão de obra. Constatou-se, para o emprego formal, entre 1985 e 2014, a perda de expressão da indústria de transformação. Este setor apresentou no Estado do Rio de Janeiro a maior perda de participação, de 19,5% para 10,2%, a exemplo da evolução da escala nacional². O autor mostra as piores posições dos municípios da periferia da RMRJ, evidenciando as menores oportunidades de emprego e renda para a população local. Niterói e Duque de Caxias aparecem como exceções, afirmando suas centralidades econômicas regionais.

A contrapartida da desindustrialização foi o aumento da participação do setor terciário. Ribeiro (1999) afirmou que a terciarização econômica do Rio de Janeiro decorreu da desindustrialização e da reestruturação produtiva que eliminou ocupações no secundário, especialmente na indústria moderna. Sua natureza ocupacional caracteriza-se pela informalidade das relações de trabalho, muitas vezes atuando na própria economia informal, seja nos trabalhos de autônomos “por conta própria”, seja em estabelecimentos que não atendem as exigências de formalidade, total ou parcialmente. As empresas adotaram tipos de flexibilidade para reduzir custos e riscos. Formou-se a rede de

² Ibid, p. 417.

prestadores de serviços operando por conta própria e de microempresas integrantes, que fornecem às empresas industriais, comerciais e de serviços trabalho na forma de subempreitada e subcontratação. De outro lado, a terciarização do Rio de Janeiro teria também como origem a expansão da economia urbana da sobrevivência, caracterizada pela predominância de um vasto contingente de prestadores de serviços pessoais, ambulantes, biscateiros etc., com baixa qualificação e remuneração³.

Por isso, enfatiza-se a característica de segmentação econômica para a metrópole fluminense. Dividem-se entre aqueles inseridos na nova divisão do trabalho, gerada pela reestruturação produtiva da globalização, outros relacionados ao circuito da economia urbana de sobrevivência. As transformações econômicas ocorreram nos ramos da indústria, na terceira revolução industrial da década de 1970 e na quarta revolução em curso, abarcando cada vez mais, também, os setores de serviços, o que inclui as etapas de comercialização e logística. Nem todos os novos setores econômicos inserem-se na economia formal. Pelas análises de Sobral sobre o estado do Rio de Janeiro, a dinâmica econômica engendrada pelos setores relacionados às obras para grandes eventos e resultados da especulação imobiliária, puxou a reboque outros segmentos da economia urbana. Porém, seu crescimento econômico de longo prazo é questionável.

Nas palavras do autor, caracteriza-se por “urbanização improdutiva”, uma vez que são dinâmicas econômicas relacionadas a processos de valorização, segundo a lógica fragmentária e particularista dos interesses locais dispersos⁴. Trata-se das empresas de obras públicas, dos grandes grupos incorporadores imobiliários, que atuam na esfera mercantil-urbana. Essa nova fronteira de acumulação apresenta limitado dinamismo, oferecido a poucos setores e recortes territoriais, com efeito anticíclico temporário.

Mantém-se a segregação residencial que inclui tanto a configuração “favela-bairro”, ou seja, a proximidade territorial com distância social, quanto a configuração “núcleo-periferia” que alia distância territorial e distância social. Destaca-se a acentuação de autoss segregação residencial das classes detentoras do poder econômico e político nas áreas dominantes da metrópole, aquelas mais valorizadas (Ribeiro; Ribeiro, 2015).

As condições para o deslocamento cotidiano dos trabalhadores não foram asseguradas ao longo do tempo e não acompanharam a complexidade da dinâmica

³ Ibid, p.17-18.

⁴ Op.cit, p.418.

metropolitana. Assim, a pendularidade precisa ser interpretada à luz da contradição acumulação e espoliação urbanas (Martinho, 2023).

3 MATERIAIS E MÉTODOS

No Brasil, os principais dados, referentes a mobilidade pendular para todos os municípios do território nacional, encontram-se realizados na pesquisa do Censo demográfico do IBGE, onde se considera, como unidade espacial, o município como local de residência e de trabalho. No Censo é possível selecionar dados de ocupação no mercado de trabalho, segundo setores de atividade econômica. Considerando que a mobilidade pendular evoluiu positivamente, para que municípios da RMRJ os fluxos pendulares estariam se direcionando (para a capital ou para outras regiões)? Para trabalhar em quais atividades econômicas?

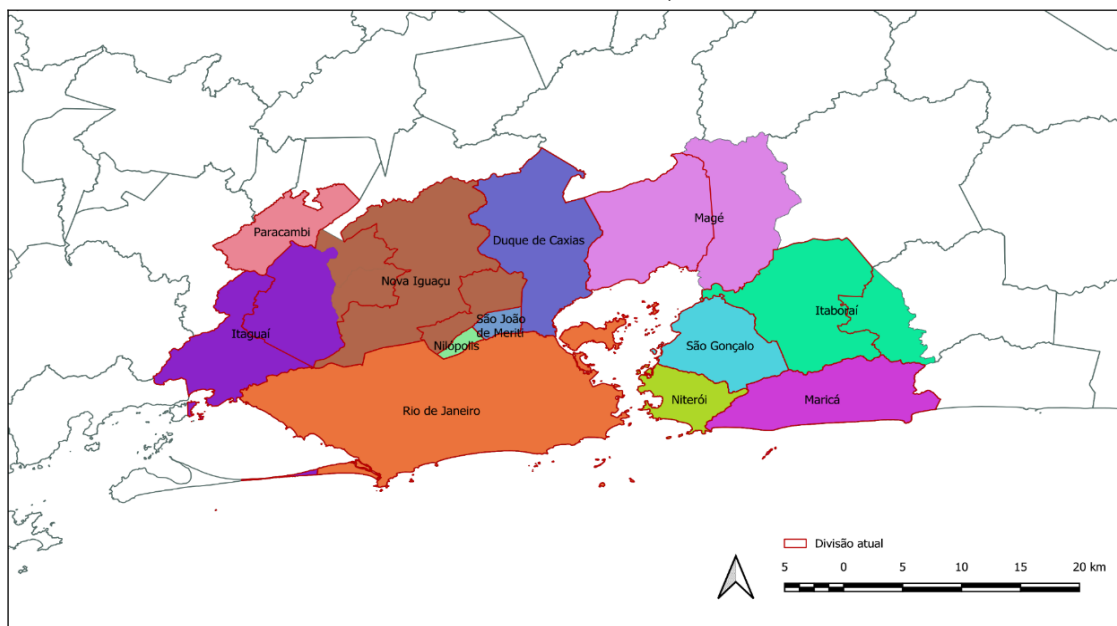
3.1 Recorte temporal e territorial

Busca-se compreender como a mobilidade dos trabalhadores se configurou nos diferentes momentos históricos. Considerando que o censo de 1980 pode captar o auge do processo de industrialização no Brasil, referente à década de 1970, na última etapa do modelo de industrialização por substituição de importações. E, ainda, que o último dado disponível durante o período de pesquisa e levantamento, correspondia ao Censo de 2010, devido aos atrasos do censo de 2020.

Os deslocamentos pendulares são conformados por municípios de origem - aquele de residência da pessoa- e por municípios de destino - aquele de exercício da ocupação. Para a análise em questão foi considerada a Região Metropolitana do ano de 2010. Portanto, trata-se dos municípios: Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, São João de Meriti, Duque de Caixas, Nova Iguaçu, Nilópolis, Mesquita, Magé, Belford Roxo, Japeri, Paracambi, Queimados, Itaguaí, Seropédica, Guapimirim e Tanguá. Ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000, distritos de alguns desses foram emancipados e os novos municípios resultantes desses desmembramentos continuaram fazendo parte da RMRJ. De Nova Iguaçu foram emancipados: Belford Roxo, Queimados (emancipados em 1990), Japeri (1991), Mesquita (1999), De Magé, Guapimirim (1990), de Itaguaí,

Seropédica (1995) e de Itaboraí, Tanguá (1995). Para análises comparativas entre 1980 e 2010 foi necessário reagrupar os municípios correspondentes emancipados, nos seus territórios antigos, de 1980. Segue abaixo o mapa 1, que retrata os municípios da RMRJ, conforme o Censo de 2010, adotando a divisão territorial de 1980.

Mapa 1 - Municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro Censo de 2010 (divisão territorial de 1980)



Fonte: Elaboração própria

3.2 Limitações da Amostra e compatibilizações entre os censos

Os dados foram coletados no censo demográfico, através do questionário da Amostra. Para o ano de 2010 foi principalmente referente às variáveis V0660, referente à “em que município e UF ou país estrangeiro trabalha?”, dentro do conjunto de informações sobre deslocamentos. As informações sobre Ocupação e Atividade foram as únicas que não continham um banco descritor no computador de mão do Recenseador, resultando assim no maior volume de textos a serem trabalhados nas etapas de codificação e verificação. Com isso, do total de 9.149.592 registros coletados no Censo foi de para o tema Ocupação e 9.149.379 para o tema Atividade, foi selecionada uma amostra de 75.890 para cada um dos temas, que obtiveram 23,78% e 24,46% de divergência. Apontou-se que os códigos divergentes resultaram de equívocos, tanto na etapa aplicação de códigos quanto na verificação, como por exemplo, a aplicação de códigos genéricos (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010).

Duas compatibilizações foram necessárias. Enquanto no censo de 1980 a variável V527 responde à, “município em que trabalha ou estuda”, em 2010, o questionário da amostra contém uma seção de deslocamento para o trabalho com “em que município e Unidade da Federação trabalha”, na variável V0660. A solução para esta compatibilização foi filtrar para pessoas ocupadas no mercado de trabalho, no censo de 1980.

Para a compatibilização territorial, reagrupou-se em 2010 os dados dos municípios emancipados, conforme a divisão de 1980. Nesta operação, os fluxos entre os municípios do mesmo município de origem são subtraídos do volume de fluxos de pendulares, já que a pendularidade ocorria dentro de um mesmo município. Ou seja, a emancipação contribuiu para o aumento na contabilização dos fluxos de 2010. No entanto, foi necessário para possibilitar a comparação.

3.3 Categorias Ocupacionais

A dinâmica socioeconômica se reflete nas ocupações geradas, o que foi verificado a partir dos dados sobre ocupação no mercado de trabalho, segundo setores de atividade coletados no censo demográfico. Os setores de atividade econômica, partindo-se da Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE –, utilizada no Censo Demográfico de 2010, foram agrupados conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Setores de Atividades dos agrupamentos de ocupações

Setor Secundário	Setor Terciário
Indústria Extrativa (mineração, petróleo)	Serviços Distributivos: comércio, logística, armazenamento, transportes, reparação de veículos.
Indústria de Transformação	Serviços Sociais: educação, saúde, administração pública, defesa, seguridade, assistente social, org. internacionais
Construção Civil	Serviços Pessoais: alojamento, alimentação, artes, cultura, esportes, recreação, serviços domésticos
SIUP (eletricidade, água, esgoto, gás, resíduos sólidos)	Serviços Produtivos: atividades imobiliárias, financeiras, técnico científicas, seguros, informação, comunicação, administrativas, advocacia
Setor Primário	Outros
Agropecuária, produção florestal, pesca, aquicultura	Atividades mal definidas

Fonte: Elaboração própria, pesquisa sob orientação do Prof. Marcelo Gomes Ribeiro (IPPUR/UFRJ).

Obs: Tais categoriais, atualmente encontram-se em reformulação no Observatório das Metrôpoles.

Através do levantamento empírico sistematizado, buscou-se avaliar a dimensão do movimento pendular na dinâmica metropolitana, no sentido de contribuir para o entendimento de que forma tal organização espacial vem respondendo às mudanças econômicas. Atuou-se no sentido de: (i) dimensionar os movimentos pendulares intermunicipais com retratos do Censo 1980 e do Censo 2010; (ii) identificar sua participação no total de ocupados municipais; (iii) analisar o papel do município central do ponto de vista da concentração no destino dos fluxos; (iv) a distribuição dos fluxos municipais constatando sua origem e destino e setores econômicos.

Se por um lado, o processo de periferização mostra-se como elemento estruturante da metropolização, por outro, para compreender em que medida se estabelece a dinâmica metropolitana em termos da sua divisão espacial do trabalho, é preciso investigar a sua estrutura econômica. Tais informações pretendem contribuir para uma leitura sobre as particularidades da região metropolitana do Rio de Janeiro frente ao processo nacional de mudança do padrão urbano industrial para a terciarização econômica metropolitana.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Houve aumento de 45,4% do volume de pessoas que realizam mobilidade pendular no conjunto dos municípios selecionados da RMRJ em 2010, com relação ao ano de 1980. Apesar do aumento absoluto, diminuiu a participação da mobilidade pendular no total de ocupados municipais.

Para a capital, ocorreu o inverso do total da RM. A participação da mobilidade pendular nas pessoas ocupadas aumentou de 1,0% para 2,5%. Para o conjunto dos municípios da periferia – Baixada e Leste metropolitanos –, o percentual de mobilidade pendular reduziu de 50,2% para 38,6%, conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Total de ocupados que trabalham em outro município da RMRJ – 1980 e 2010

Município residência	Total de Ocupados (1)		Ocup. Outro município (2)		%Outro / Total (1) / (2)	
	1980	2010	1980	2010	1980	2010
RMRJ						
TOTAL RMRJ	3.317.215	5.280.486	655.884	953.803	19,8%	18,3%
Rio de Janeiro	2.052.487	2.922.823	20.732	71.960	1,0%	2,5%
RMRJ SEM Rio de Janeiro	1.264.728	2.357.663	635.152	881.843	50,2%	38,6%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico.

Indaga-se, se o fluxo de origem relativo ao total de ocupados dos municípios se reduziu, considerando que aumentou o valor absoluto dos fluxos, o que pode ter ocorrido?

Observou-se o crescimento do número de população ocupada total nos municípios. Na maioria deles, o aumento da ocupação foi superior ao aumento do fluxo pendular. Pesquisadores do Ipea (Delgado *et al.*, 2016) apontam as alterações no mercado de trabalho, ocasionadas pelo desempenho da economia brasileira, especialmente na década de 2000. No ano de 2010, em especial, o PIB nacional variou 7,5%, devido à dinamização do mercado interno. Quando a economia melhora, a população em idade ativa tende a voltar a participar da economia e procurar trabalho, influenciando na população economicamente ativa (PEA)⁵. A melhoria do nível de ocupação estimulou as economias municipais e absorver a sua mão de obra local.

Portanto, não obstante o aumento absoluto da mobilidade pendular dos municípios da RMRJ, houve maior geração de ocupações na periferia metropolitana – Baixada e Leste – que pode decorrer tanto da maior dinamização das atividades econômicas da periferia; quanto do efeito demográfico, tendo em vista que o aumento populacional por si só exerce pressão pelo aumento daquelas atividades econômicas essenciais.

Os municípios que aparecem como os maiores emissores de fluxo pendular são Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias e São João de Meriti, que representam o contraste entre o fluxo de origem da periferia metropolitana, que reúnem os municípios da Baixada e do Leste metropolitano, em relação ao fluxo oriundo da capital.

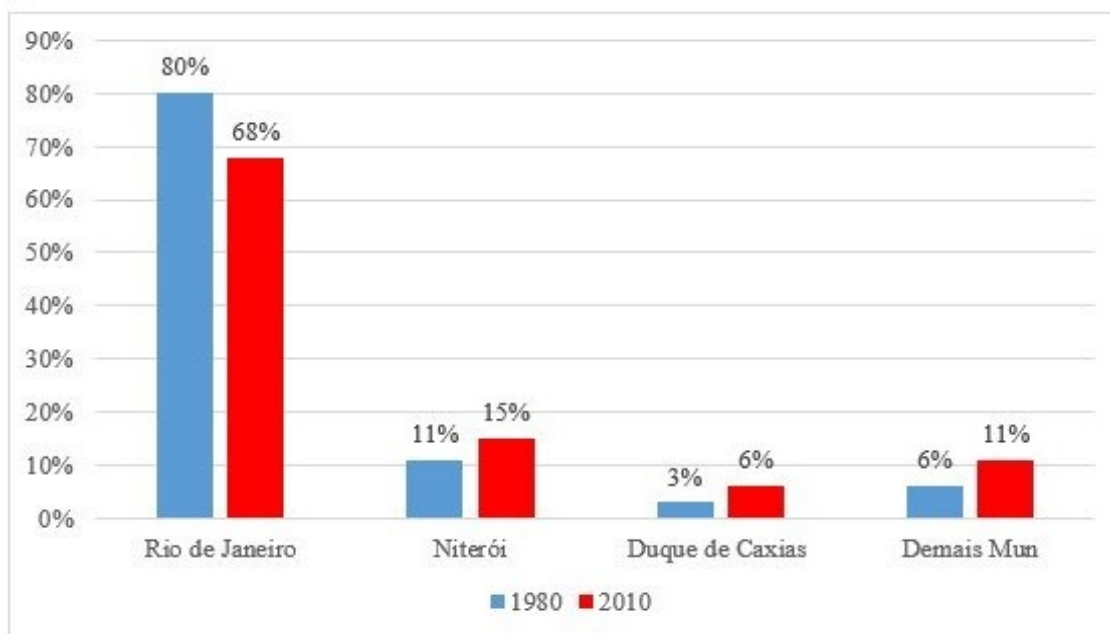
Em termos de municípios receptores, o Rio de Janeiro exerce papel primordial na dinâmica dos fluxos pendulares. Houve aumento de 42,4% do número absoluto de pessoas ocupadas no município do Rio de Janeiro, entre 1980 e 2010, o que permitiu que esse município tivesse participação de 55,4% do total de ocupações da RMRJ em 2010. Assim, o crescimento da população que ocorreu na periferia não aconteceu em detrimento do município do Rio de Janeiro, que mantém sua centralidade no mercado de trabalho.

Os fluxos pendulares mais volumosos (acima de 10 mil) por setor/município, além do Rio de Janeiro, também foram direcionados para os seguintes municípios: a) Niterói, na indústria de transformação e nos serviços (produtivos, distributivos, pessoais e sociais); b) Duque de Caxias, nos serviços distributivos e serviços sociais. Niterói e Duque de Caxias se afirmam como centralidades econômicas regionais.

⁵ Ibid, p.231.

Infere-se aqui que o crescimento dos níveis de ocupação, se por um lado, ampliou os deslocamentos pendulares, por outro, possibilitou às economias municipais absorver, em alguma medida, a sua mão de obra no mercado de trabalho local, por vezes atraindo trabalhadores regionais. O gráfico 1 abaixo ilustra esta alteração de um censo para o outro.

Gráfico 1- Principais municípios de destino dos fluxos pendulares na RMRJ



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Demográfico (1980 e 2010).

Lago (2007) argumenta que as dificuldades dos deslocamentos, do tempo do trajeto e as condições dos transportes, além do alto custo, formam barreiras à mobilidade. As principais vias de acesso, Avenida Brasil, Linha Vermelha, Linha Amarela ou Ponte Rio-Niterói, enfrentam longos congestionamentos, obrigando o trabalhador a viajar em condições desconfortáveis, e arcar com o alto custo das tarifas e combustíveis. Sendo assim, parte das pessoas acabam buscando as oportunidades de trabalho existentes em seus municípios, ainda que recebam menores rendimentos.

Duque de Caxias é o município em que o percentual de mobilidade pendular mais decaiu, de 50% em 1980 para 32% em 2010. São Gonçalo reduziu de 52% para 38%. O Programa Minha Casa Minha Vida inaugurou o novo ciclo de valorização imobiliária na segunda metade dos anos 2000, quando ocorreu a expansão imobiliária por um segmento capitalista. Destaca-se a chegada de novos empreendimentos imobiliários nas cidades da periferia, que inclui os shopping centers – só para citar dois, São Gonçalo Shopping (2004) e Caxias Shopping Center (2008). O financiamento público teve papel central, observando o movimento de expansão da produção imobiliária capitalista para essas

áreas, fomentado pelos programas federais, já que até então, predominavam as formas não capitalistas de produção de moradia (Lago; Cardoso, 2015).

A tabela 2 detalha a variação da mobilidade pendular para a RMRJ.

Tabela 2 - Total de ocupados e ocupados que trabalham em outro município

Mun. residência	Total de Ocupados		Outro Mun.		%Outro/Total	
RMRJ	1980	2010	1980	2010	1980	2010
Rio de Janeiro	2.052.487	2.922.823	20.732	71.960	1,0%	2,5%
Baixada Fluminense						
Nilópolis	53.429	66.047	35.210	34.412	65,9%	52,1%
São João de Meriti	141.490	198.798	95.592	97.259	67,6%	48,9%
Antiga Nova Iguaçu	365.213	606.036	205.432	282.212	56,2%	41,7%
Mesquita	-	71.361	-	42.862	-	60,1%
Japeri	-	34.548	-	19.365	-	56,1%
Belford Roxo	-	191.861	-	101.000	-	52,6%
Queimados	-	54.401	-	28.433	-	52,3%
Nova Iguaçu	-	325.226	-	126.855	-	39,0%
Duque de Caxias	200.211	358.494	100.193	112.835	50,0%	31,5%
Antiga Magé	51.781	113.220	18.345	35.636	35,4%	31,5%
Magé	-	91.206	-	31.377	-	34,4%
Guapimirim	-	22.014	-	6.403	-	29,1%
Antiga Itaguaí	31.574	78.770	7.935	17.867	25,1%	22,7%
Itaguaí	-	45.738	-	9.650	-	21,1%
Seropédica	-	33.032	-	10.354	-	31,3%
Paracambi	8.039	17.637	2.187	4.048	27,2%	23,0%
Leste Metropolitano						
Niterói	156.411	235.376	47.988	69.017	30,7%	29,3%
São Gonçalo	209.944	447.446	108.336	171.597	51,6%	38,4%
Maricá	11.340	56.687	2.103	16.778	18,5%	29,6%
Antiga Itaboraí	35.296	107.791	11.831	40.182	33,5%	37,3%
Itaboraí	-	95.353	-	36.978	-	38,8%
Tanguá	-	12.438	-	4.888	-	39,3%
SEM Rio de Janeiro1	1.264.728	2.357.663	635.152	924.121	50,2%	39,2%
SEM Rio de Janeiro2	1.264.728	2.357.663	635.152	881.843	50,2%	38,6%
TOTAL RMRJ1	3.317.215	5.280.486	655.884	996.081	19,8%	18,9%
TOTAL RMRJ2	3.317.215	5.280.486	655.884	953.803	19,8%	18,3%

Fonte: Microdados Censo Demográfico 1980; 2010. Obs: RMRJ1: inclui dados dos municípios emancipados para o ano de 2010. RMRJ2 considera os territórios municipais antigos em 1980 e 2010.

Para compreender como as transformações econômicas se relacionam com a mobilidade pendular na RMRJ, observam-se as ocupações nos setores de atividades. Dos dados do Censo de 1980 para o Censo de 2010, configurou-se um processo de desindustrialização, especialmente pela redução da atividade industrial e postos de trabalho na capital fluminense. Nota-se o peso do município do Rio de Janeiro neste resultado – cerca de 172 mil ocupados a menos neste município, influenciando sobremaneira o resultado negativo para a região (Martinho, 2023, p.233).

Em contrapartida, os setores de serviços tornaram-se, em conjunto, responsáveis por três quartos dos fluxos pendulares. Todos os segmentos dos serviços ampliaram seu volume absoluto de trabalhadores pendulares, conforme a tabela 2 a seguir.

Tabela 3 - Variação da mobilidade pendular por setor na região metropolitana do RJ

Setores de Atividade	Variação	% MOB/OCUP	% MOB/OCUP
Econômica	Absoluta*	1980	2010
Ind transformação	- 58 mil	22,1%	8,9%
Construção + SIUP	+ 2 mil	13,6%	9,6%
Ind extrativa mineral	+ 6 mil	0,2%	0,8%
Saldo Industria	- 50 mil	35,9%	19,3%
Serviços produtivos	+ 92 mil	8,2%	15,6%
Serviços sociais	+ 90 mil	14,9%	19,9%
Serviços distributivos	+ 70 mil	21,0%	21,9%
Serviços pessoais	+ 35 mil	19,1%	16,8%
Saldo Serviços	285 mil	63,2%	74,2%
Setor Primário	+ 400	0,3%	0,2%
Outras atividades	+ 55 mil	0,4%	6,2%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Censo demográfico/IBGE.

É marcante a queda na indústria de transformação, tanto em pontos percentuais quanto em números absolutos, no total dos ocupados e nos fluxos pendulares⁶. Dos ocupados que faziam deslocamento pendular em 1980, a maior porcentagem estava no setor da indústria de transformação, com 22,1%. Porém, em 2010 esta condição se alterou para quinta posição com a porcentagem se reduzindo a 8,9%. Observou-se a queda absoluta (-58 mil fluxos pendulares), como em nenhum outro setor.

Continuando nos setores industriais, no setor da construção, os deslocamentos pendulares registraram estabilidade dos números absolutos, mas decréscimo relativo. Seus resultados estão atrelados à expansão urbana, obras de infraestrutura, de construções de moradias e outros empreendimentos. Enquanto o Censo de 1980 refletia o momento histórico de consolidação institucional da metrópole fluminense, as décadas seguintes sinalizaram expansão dos municípios periféricos. Os serviços industriais de utilidade não foram marcados por grandes alterações absolutas ou percentuais, apresentando pouco

⁶ Para consultar os dados de ocupados totais por município da RMRJ e por setor econômico, em 1980 e 2010, consultar Martinho (2023).

mais de 1,0% de participação ocupacional e dos fluxos pendulares, tanto em 1980 quanto em 2010. O setor respondeu também às dinâmicas de expansão urbana, inclusive das administrações municipais.

A Indústria extrativa apresenta baixa participação nas ocupações, o que corresponde a localização espacial desta atividade. Também demonstra o caráter tecnológico intensivo em capital do setor. Assim, pode-se dizer o balanço final da indústria: a grande queda da indústria da transformação foi decisiva no resultado final do setor industrial. O reflexo foi de aproximadamente 58 mil pessoas a menos na mobilidade pendular do setor, com redução de 22,1% para 8,9% da participação da RMRJ⁷. Confirma-se a perda industrial na região.

Em contrapartida à perda industrial, ampliaram-se os fluxos pendulares de trabalhadores nos setores de serviços, tornando-se responsáveis por três quartos das ocupações totais, e, também dos fluxos pendulares. Em termos absolutos, destaca-se o aumento no número de trabalhadores pendulares, nos serviços produtivos (mais 92 mil), serviços sociais (mais 90 mil) e serviços distributivos (mais 70 mil) aproximadamente.

Nos serviços produtivos, o aumento absoluto dos fluxos pendulares no setor se traduziu no aumento da sua participação percentual nos fluxos pendulares, de forma mais significativa do que nos demais serviços. Caracteriza-se o baixo fluxo de origem, próximo de zero, do município do Rio de Janeiro. O fluxo é muito concentrado no destino em direção a este mesmo município⁸. Estes resultados correspondem ao desenvolvimento da economia terciária nas metrópoles e seu papel na divisão do trabalho no sistema econômico e na rede de cidades. Trata-se de atividades relacionadas às áreas financeira, imobiliária, científica, de informação, entre outras.

Um quarto dos ocupados da região metropolitana fluminense trabalha no setor de serviços distributivos, característica que se consolidou de 1980 para 2010. Para os fluxos pendulares, houve um importante aumento absoluto que se traduziu no crescimento percentual, de forma incremental, mas que garantiu a dianteira do setor nos deslocamentos pendulares na RMRJ. Neste setor se encontram as atividades das etapas de comercialização, que estruturalmente são empregadoras de mão de obra, além de terem adquirido centralidade no sistema econômico. Seus fluxos pendulares de destino se desconcentraram da capital. Cabe ressaltar, que importantes mudanças se apresentaram,

⁷ Dados retirados de Martinho (2023).

⁸ Categorias dos serviços definidas conforme especificações na seção 3 **Materiais e Métodos**.

referentes à reconfiguração do comércio, pela influência do comércio eletrônico. Atualmente é possível localizar grandes armazéns distribuidores ao longo de vias principais, interligando os municípios da região metropolitana (RM).

Nos serviços sociais, para os fluxos pendulares decorreu-se aumento absoluto e relativo. Vale notar que este setor passou da quarta posição em 1980 para a segunda posição em 2010, em termos de participação nos fluxos pendulares da RM. Esse aumento manifestou-se de forma desconcentrada no destino, considerando que o crescimento de municípios da periferia da RM e suas administrações públicas.

Os serviços pessoais aumentaram em termos absolutos, mas caíram em termos relativos. No entanto, permanece como o terceiro setor a movimentar os trabalhadores que exercem sua ocupação fora do município de residência. Isto se deve aos fluxos da periferia com direção à capital, devido à demanda dos estratos de renda mais altos e do turismo. Por último, os resultados de baixo número de deslocamentos pendulares ocorreram no setor primário, com peso pequeno na economia metropolitana fluminense.

5 CONCLUSÕES

A expansão populacional da região metropolitana em direção aos municípios da periferia, mantida a centralidade econômica na capital, elevou o quantitativo de pessoas a fazer movimento pendular, ao passo que caiu a taxa de mobilidade proporcionalmente ao total de ocupados municipais. Isso ocorreu tanto conforme a segmentação econômica, quanto na iniquidade no acesso aos serviços de consumo coletivo, entre eles o transporte, o que produz restrições no acesso ao trabalho, à educação e ao lazer.

A mobilidade compõe a estruturação do espaço urbano, em que a reprodução da força de trabalho é assegurada por meio da moradia distante e do deslocamento necessário para os trabalhadores acessarem o mercado de trabalho. Torna-se, portanto, um dos elementos viabilizadores do modelo de desenvolvimento brasileiro calcado na concentração de renda com intensa exploração do trabalho.

O deslocamento pendular na direção das atividades de circulação (comercialização, transporte, armazenamento etc.), que se fortaleceram conforme as alterações na estrutura produtiva, conforme a mudança no paradigma de acumulação de capital, para o modo de produção flexível.

Nota-se que os serviços passaram a responder em conjunto por três quartos da mobilidade pendular metropolitana em 2010, enquanto, especialmente a indústria de transformação sofreu redução. Segundo Oliveira (1979), o terciário deve ser observado nas suas relações interssetoriais, com os setores primário e secundário, pôde-se observar o “terciário como setor por excelência dos processos de circulação, distribuição e consumo das mercadorias e do próprio capital” (Oliveira, 1979, p.152).

Os dados sobre os serviços revelam aspectos socioespaciais: nos serviços distributivos e sociais, aponta-se maior “espalhamento” e descentralização dessas atividades pelos municípios. Os municípios, em alguma medida, passaram a absorver essa mão de obra, provavelmente nas atividades de comércio e do setor público. Já nos setores de serviços produtivos e pessoais, mantém-se uma certa dualidade Centro/Periferia, na medida em que o trabalho se concentra mais no município do Rio de Janeiro. Nos serviços pessoais, o fluxo no sentido periferia/centro ocorre somente nesta direção, o que sugere que as ocupações que exigem menor grau de qualificação, essas atividades são demandadas pelos grupos sociais de renda mais elevada da capital. Já os serviços produtivos, estes dotados de maior qualificação, se concentram na capital.

Coloca-se diante das pesquisas a possibilidade de mais investigações sobre como a mobilidade pendular pode contribuir para a compreensão acerca das dinâmicas econômicas e territoriais. Como políticas de mobilidade para o trabalho podem aprimorar o planejamento, de forma a melhorem a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IplanRio/Jorge Zahar, 1988.

DELGADO, Paulo Roberto.; DESCHAMPS, Marley Vanice.; MOURA, Rosa; CINTRA, Anael Pinheiro de Ulhôa. Mobilidade nas regiões metropolitanas brasileiras: processos migratórios e deslocamentos pendulares. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea-ITDP, 2016. p. 223-245.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiBn-b_rN-LAXX3GbkGHXnjC3wQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fhandle%2F11058%2F9217&usg=AOvVaw2S2ZckgIYmhj4uek-dQYP2&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. Tendências e Perspectivas. **Revista Novos Estudos/ Cebrap**, São Paulo, n. 29, p. 98-119, mar/1991. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiB5aqard-LAxXqGrkGHbG_JvsQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fprofessor.ufrgs.br%2Fdagnino%2Ffiles%2Ffaria_vilmar_1991_cinquenta_anos_urbanizacao_brasil.pdf&usg=AOvVaw1QkuxHL6ABC68ON1sK6c1Q&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico** 1980; 2010. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj3h6G2rd-LAxVGOrkGHRAfFbsQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ibge.gov.br%2Festatisticas%2Fsociais%2Fpopulacao%2F9662-censo-demografico-2010.html&usg=AOvVaw0-JaIoYP8UrCIEcENEMTj4&opi=89978449> Acesso em: 25 fev. 2025.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1979.

LAGO, Luciana Corrêa do. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, n. 18, p. 275-293, 2º. semestre, 2007b.

Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjtsdPNrd-LAxW-ILkGHZyOJFsQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Findex.php%2Fmetropole%2Farticle%2Fview%2F8738&usg=AOvVaw2huq9uvIoKErrA-LidP7z5&opi=89978449> Acesso em: 25 fev. 2025.

LAGO, Luciana Corrêa do.; CARDOSO, Adauto Lucio. Dinâmica imobiliária: as classes sociais e a habitação. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiz7-verd-LAxUfK7kGHZrnIhYQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetro-poles.net.br%2Farquivos%2Fbiblioteca%2Fabook_file%2Fserie_ordemurbana_rio.pdf&usg=AOvVaw2proeAd1s0fRF0gYEi-6fE&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

MARTINHO, Clarice Antoun. **Mobilidade Pendular dos Trabalhadores na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Tese (doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2023. 272 fls. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjl19LIr9-LAxXxLrkGHV4rBAMQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fjournals.openedition.org%2Fespaocioeconomia%2Fpdf%2F2461&usg=AOvVaw2P0UeMS-IGF5xXKj6ZlBAP&opi=89978449> Acesso em: 25 fev. 2025.

OLIVEIRA, Francisco de. O terciário e a divisão social do trabalho. **Estudos Cebrap**, n. 24, p. 137-68, 1979.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Transformações da estrutura socioespacial: segmentação e polarização na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**. São Paulo: PUC/SP, n.1, 1999, p. 13-42. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4_jmr9-LAXWHEbkGHS8eIDMQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Fmetropole%2Farticle%2Fdownload%2F9308%2F6912%2F0&usg=AOvVaw0x1uMgtZTYrvHfeb-kzBfl&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz.; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Segregação residencial: padrões e evolução. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjxqcf5r9-LAXVYIrkGHT5FPRQQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FLuiz-Cesar-De-Queiroz-Ribeiro%2Fpublication%2F294872700_Segregacao_residencial_padroes_e_evolucao%2Flinks%2F56c4a00c08ae7fd4625a314c%2FSegregacao-residencial-padroes-e-evolucao.pdf&usg=AOvVaw2HBVmUWP_Nzll4onnEYZ-l&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

SILVA, Érica Tavares da. **Estrutura Urbana e Mobilidade espacial nas metrópoles**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. 248 p. Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj29aRsN-LAX-G7kGHTthEFUQFnoECBUQAQ&url=http%3A%2F%2Fobjdig.ufjf.br%2F42%2Ftese%2F787636.pdf&usg=AOvVaw2SNvNX9KcgLrHsyvFi3FBg&opi=89978449> Acesso em: 25 fev. 2025.

SILVA, Robson Dias da. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro 1990-2008**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SIQUEIRA, Hipólita. Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/INCT, 2015a, p. 79-116. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiUrrOgsN-LAXVZL7kGHQVfGDoQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetro-poles.net.br%2Farquivos%2Fbiblioteca%2Fabook_file%2Fserie_ordemurbana_rio.pdf&usg=AOvVaw2proeAd1s0fRFogYEi-6fE&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos

Antonio (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 397-426. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwixpKqwsN-LAxWVO7kGH4dO4EQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fhandle%2F11058%2F9057&usg=AOvVaw0KN_n3D9JInZuiBrFo2bLF&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

_____. A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana. **Revista Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**, n. 10. Rio de Janeiro: Fundação CEPERJ. p. 9-28. mar/jun. 2016.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

AS CAPACIDADES ESTATAIS COMO CAIXA DE FERRAMENTA: UMA ABORDAGEM DISTINTA SOBRE A CRISE DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

STATE CAPACITIES AS A TOOLBOX: A DISTINCT APPROACH TO THE CRISIS OF THE PUBLIC BUS TRANSPORTATION SYSTEM IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Valmir de Oliveira Rodrigues Junior

 <https://orcid.org/0009-0002-1589-7116>

Correspondência: vrodrigues@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2025.89388

Recebido em: 28 jan. 2025 | Aceito em: 29 jan. 2025

RESUMO

A política pública de mobilidade urbana representa a consagração do direito à cidade, sendo compreendida atualmente como uma questão social. Em um cenário de crise acentuada na prestação dos serviços públicos de transporte urbano pelo setor privado, a efetivação deste direito vem sendo fortemente afetada, demandando a busca por diagnósticos e soluções, que passam pela retomada do protagonismo estatal através do florescimento e da recuperação de habilidades e capacidades próprias dentro de sua estrutura interna. Tomando por base a análise da revisão tarifária do Sistema de Transporte Público por Ônibus (SPPO) do Município do Rio de Janeiro, busca-se compreender a relação entre o grau de maturidade da capacidade estatal técnico-administrativa desenvolvida pelo ente público, a proteção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e seus impactos na propagação da política pública de mobilidade urbana.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana; Políticas Públicas; Serviço Público; Capacidade Estatal; Contratos de Concessão.

ABSTRACT

The public policy of urban mobility represents the affirmation of the right to the city, currently understood as a social issue. In a context of acute crisis in the provision of urban transportation services by the private sector, the realization of this right has been significantly affected, necessitating the search for diagnoses and solutions that involve the resurgence of state leadership through the cultivation and recovery of inherent skills and capacities within its internal structure. Based on the analysis of the fare revision of the Public Bus Transport System (SPPO) in the Municipality of Rio de Janeiro, the aim is to understand the relationship between the level of maturity of the technical-



administrative state capacity developed by the public entity, the protection of the financial-economic balance of concession contracts, and their impacts on the propagation of the urban mobility public policy

Keywords: Urban Mobility; Public Policies; Public Service; State Capacity; Concession Agreements.

1 INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a mobilidade urbana é representada como “a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nela desenvolvidas” (Gomide, 2006). Esse conceito vem sendo objeto de uma transformação associado à sua compreensão como uma política pública necessária ao pleno exercício do direito à cidade, relacionando-se não apenas ao desenvolvimento econômico, como, também, ao efetivo usufruto da infraestrutura social pela população. Assim, também em decorrência da assimilação de elementos ligados à acessibilidade e à sustentabilidade, a mobilidade urbana deixa de ser vista por uma abordagem puramente técnica de engenharia de tráfego, sendo identificada como uma questão social (Pero; Mihessen, 2013).

De forma inusitada, a consolidação desta nova concepção convergiu com a expansão de uma verdadeira crise nos serviços públicos de mobilidade urbana (Rolnik; Klintowitz, 2010; Rodrigues, 2016), sendo crescente em todo o país a substituição no uso dos meios de transporte coletivo em favor daqueles de natureza individual (CNT, 2024. p. 68-69). Especificamente para o Município do Rio de Janeiro esta crise pode ser representada pela redução de aproximadamente 45% do número de passageiros transportados pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus do Município do Rio de Janeiro (SPPO/RJ) na comparação entre os anos de 2015 e 2023¹.

Diversos elementos têm sido apontados como possíveis causas do crescente abandono dos serviços públicos de transporte em favor de outras modalidades (Pereira, *et al.* 2021²). Especificamente em relação ao serviço de ônibus, os principais fatores informados para sua substituição por outros modais incluem o pouco conforto oferecido

¹Conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Transportes. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMDFhMGFINjMtZjY3MS00MjQ0LWlzMtMTMwQ3YTY3ZDA0Zjk5IiwidCI6IjkwNzI2YWVlLWQwMmMtNDlmZS05ODlmLTQ1ZGVmM2QwNjlkYyJ9>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.

²Segundo dados de recente pesquisa elaborada pela Confederação Nacional de Transportes – CNT, parte expressiva da demanda de serviço público (18,2%) foi absorvida por aplicativos de transporte. Dentro deste contingente de pessoas, 56,6% pertencem à classe C e 20,1% às classes D e E (CNT, 2024).

nos deslocamentos (28,7%), a falta de flexibilidade de rotas e serviços (20,7%) e o elevado tempo de viagem (20,4%) (CNT, 2024. p. 87).

Por estar inserida em uma agenda em que há o predomínio da delegação da prestação dos serviços públicos à iniciativa privada (Gomide, 2006, p. 244-245), o debate sobre o tema, por vezes, é atraído por uma visão míope que contrapõe público e privado, resumindo a questão à polarização “mais Estado/menos Estado”. Usualmente atribuindo carga negativa à busca de retorno financeiro almejada pelo particular, esta concepção limita o diagnóstico do problema na medida em que simplifica o papel do Estado a um mero fiscal das atividades desempenhadas pelos agentes econômicos.

Por óbvio, ao conceber o Estado como um coadjuvante no oferecimento de serviços públicos, essa abordagem apresenta um retrato incompleto, exatamente por desconsiderar o necessário protagonismo estatal na concepção, implementação e na revisão de políticas públicas, ora dimensionadas sob a ótica da mobilidade urbana. A reinserção da Administração Pública nesta discussão mostra-se necessária na medida em que mesmo com a delegação de serviços públicos ao particular, o Estado permanece responsável por funções de grande relevância para o efetivo sucesso dos objetivos públicos traçados.

Da convergência destes elementos, o presente estudo parte da hipótese de que a eficiência na prestação de serviços públicos por agentes econômicos depende da existência de um aparato administrativo competente (Lazzarini, 2023), detentor de capacidades estatais específicas e capazes de influenciar na consolidação das políticas públicas almejadas (Gomide; Pires, 2014), especialmente no que diz respeito à conservação do conteúdo econômico das parcerias estabelecidas.

Para tanto, o artigo será dividido em quatro seções. A primeira irá discorrer sobre o denominado equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com agentes econômicos para a prestação de serviços públicos, abordando a relevância de sua manutenção, bem como os procedimentos necessários para resguardar a relação de equivalência original. A seção seguinte abordará sobre o conceito de capacidades estatais, apresentando a relação intrínseca existente entre a existência destas e o atingimento das finalidades públicas elencadas pelo Estado. Com base no arcabouço teórico construído nas seções anteriores, a terceira parte será dedicada ao estudo de caso da revisão tarifária dos contratos do SPPO/RJ³ relativa ao quadriênio de 2012 a 2015 e seus impactos

³Antes mesmo da pandemia de COVID-19, o sistema público de transporte por ônibus do Município do Rio de Janeiro apresentava sinais de desgaste como, por exemplo, (i) o elevado número de requerimento de

associados. Por fim, a quarta seção será dedicada exclusivamente para considerações finais.

2 A IMPORTÂNCIA E OS MECANISMOS DE GARANTIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO PARA OS CONTRATOS DE CONCESSÃO E PARCERIA

Embora contemplem atividades econômicas e sociais de titularidade estatal que visam favorecer e ampliar o bem-estar da coletividade, os serviços públicos têm sido objeto de franca delegação em favor de empresas privadas (Aragão, 2017). Este movimento não aparenta possuir um único fator determinante, sendo associado, por exemplo, à crise de financiamento vivenciada pelo Estado nas décadas de oitenta e noventa, à necessidade de superar gargalos de infraestrutura e de serviços com maior velocidade ou, ainda, à busca por uma maior eficiência na gestão destas atividades.

Independente de suas razões, esta crescente delegação representa a aproximação das fronteiras entre público e privado em prol do desenvolvimento de um projeto comum, decorrente de uma ação governamental consubstanciada em política pública (Marques Neto, 2015. p. 403). A comunhão de esforços entre as esferas pública e privada para a prestação de serviços públicos é consolidada por meio de arranjos jurídicos-institucionais (Bucci; Coutinho, 2017) que, usualmente, adotam instrumentos como os contratos de concessão e de parceria público-privada, estabelecidos, respectivamente, pela Lei Federal nº 8.987/1995 e pela Lei Federal nº 11.079/2004⁴.

Todavia, este processo de releitura não significa o abandono dos objetivos específicos de cada parte, de modo que o Estado permanece responsável por garantir a oferta de serviços públicos em padrões adequados e o particular mantém sua busca pela lucratividade no desempenho da atividade.

Portanto, logo na partida, a delegação dos serviços públicos à iniciativa privada implica no reconhecimento de algumas premissas implícitas: o Estado deve ser capaz de

falência e recuperação judicial de empresas consorciadas prestadoras do serviço, (ii) o precário estado de conservação da frota circulante e (iii) o “desaparecimento” de linhas de ônibus. Parte destes elementos é abordado por Mauro Kleiman (2023).

⁴Importante assinalar que a delegação de serviços públicos também pode se dar por meio de outros arranjos jurídicos-institucionais como, por exemplo, as permissões e autorizações. Além disso, recentemente, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro chancelou a delegação da operação do serviço de transporte por teleférico do Morro da Providência à iniciativa privada através de “contrato tradicional” em detrimento do modelo de concessão/parceria (Processo nº 40/102.023/2024).

prever adequadamente padrões e condições mínimas para prestação do serviço público por terceiros; a forma de remuneração do projeto deve ser capaz de atrair potenciais interessados no projeto; o particular selecionado deve ser capaz de exercer as atividades delegadas com eficiência; e o Estado deve ser capaz de fiscalizar os serviços prestados pelo particular.

Para tanto, ainda durante a fase de concepção do projeto, o Estado delimita padrões mínimos que devem ser alcançados pelo particular ao longo da prestação do serviço. É o caso, por exemplo, (i) do estabelecimento de obras e intervenções obrigatórias acrescidas de padrões mínimos de prestação de serviços associados em concessões rodoviárias ou, ainda, (ii) de especificações mínimas do material rodante, complementado com encargos claros acerca da periodicidade e do trajeto de linhas em concessões de transporte público.

De forma simplificada, o conjunto destes parâmetros da operação representa o complexo de obrigações atribuídas ao particular pela delegação do serviço público, cujo efetivo cumprimento depende da realização de significativos investimentos ao longo prazo de concessão. Estes encargos são compensados com os direitos de natureza financeira obtidos através da exploração da atividade, por meio da possibilidade de cobrança de tarifa pública aos usuários do serviço (concessão comum). A tarifa pode ser complementada por uma contraprestação pública paga pela Administração Pública (concessão patrocinada) ou completamente substituída pelos valores pagos diretamente pelo erário público (concessão administrativa).

A relação original entre os direitos e as obrigações provenientes da delegação do serviço público compreende o conteúdo econômico da relação contratual que ocasiona o estabelecimento do denominado equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (Guimarães, 2016). Esta relação consiste em um dos elementos essenciais da relação estabelecida entre Estado e particular, na medida em que garante, de um lado, a atratividade do negócio para o investidor privado e, de outro, as condições que regem a prestação de uma atividade pública (Schirato, 2013)

No entanto, pelo longo prazo de execução e pela própria natureza das obrigações envolvidas, os contratos de concessão são marcados por sua incompletude (Nóbrega, 2011. p. 99-102). Logo, as condições estabelecidas inicialmente – direitos e obrigações – invariavelmente serão alteradas no decorrer do projeto, demandando a adoção das medidas necessárias para readequação do conteúdo econômico que fundamenta o arranjo contratual.

Em se tratando de contratos de concessão e parceria, o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode se dar de três formas distintas: reajuste, revisão ordinária e a revisão extraordinária.

Para projetos estruturados com a previsão de pagamento de tarifas pelos usuários, o reajuste representa a preservação do valor real fixado inicialmente diante do fenômeno inflacionário através da aplicação automática de índices predeterminados após decorrido o prazo estabelecido contratualmente (Garcia, 2016. p. 359-360). Trata-se, portanto, de um mecanismo de proteção do conteúdo econômico da relação contratual, uma vez que a não implementação do reajuste representa o pagamento de tarifas em valor distinto daquele estabelecido inicialmente.

Diversamente, a revisão ordinária engloba um procedimento periódico previamente estabelecido em alguns contratos para permitir a reavaliação ampla do projeto concessionário e dos direitos e obrigações atribuídos a cada parte (Moreira, 2023. p. 340). Conforme Vitor Rhein Schirato, o procedimento de revisão ordinária é dotado de grau de complexidade significativamente superior ao processo de reajuste tarifário:

“Ainda, a revisão tarifária poderá ser realizada em certa periodicidade determinada pelo contrato de concessão com a finalidade de verificar se, com o passar do tempo, a relação entre encargos e benefícios foi mantida ou alterada. Contudo, a revisão jamais será realizada da mesma forma que o reajuste, eis que a análise procedida com a revisão é muito mais ampla e profunda do que a realizada com o reajuste. Não se trata de simplesmente aplicar ao valor da tarifa uma fórmula paramétrica ou um índice de inflação predefinido. Trata-se de uma extensa repactuação que se destina a analisar toda a estrutura de encargos e direitos existente em uma concessão de serviços públicos” (Schirato, 2013. p. 163).

Embora as formas e as condições variem conforme as regras delimitadas no arranjo contratual, a revisão permite analisar a performance do particular dentro de um ciclo temporal preestabelecido, incorporar novas técnicas e ferramentas que permitam a execução do objeto com maior eficácia ou, ainda, alterar critérios de acompanhamento das atividades. O resultado da revisão pode representar não apenas a modificações de parâmetros e obrigações anteriores, mas, também, da própria tarifa ou contraprestação devida ao particular.

Por fim, a revisão extraordinária representa o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de eventos imprevisíveis que possuam o condão de alterar a relação de direitos e obrigações do contrato e cujo risco de ocorrência tenha sido alocado à parte contrária (Marques Neto, 2016. p. 195). Desta forma, se na

revisão ordinária é o decurso de um determinado intervalo temporal que determina a reavaliação da estrutura do projeto, na revisão extraordinária é a ocorrência de um fato superveniente de desequilíbrio que possibilita a instauração do procedimento de repactuação pela parte interessada.

3 A CAIXA DE FERRAMENTAS DO ESTADO: AS CAPACIDADES ESTATAIS E SUA INFLUÊNCIA NOS ARRANJOS JURÍDICOS-INSTITUCIONAIS

Dado que o fenômeno da delegação de serviços públicos para a iniciativa privada importa no reconhecimento de algumas premissas implícitas que envolvem diretamente o papel do Estado – como a estruturação de um projeto de parceria capaz de a um só tempo, atrair particulares interessados na operação e garantir condições que permitam o desenvolvimento da atividade dentro de padrões adequados em favor da coletividade – é necessário reconhecer que a transferência da prestação não importa no deslocamento do ente público a uma função puramente secundária.

Pelo contrário, a construção de um modelo colaborativo entre público e privado voltado para a implementação de políticas públicas de bem-estar da coletividade demanda a retomada da compreensão e do aprofundamento de estudos do Estado como um ator social, detentor de autonomia relativa e de capacidades necessárias para alcançar os fins almejados.

A autonomia relativa compreende a não-subordinação automática do Estado à correlação de interesses existentes na sociedade, possibilitando a estipulação de objetivos e a formação de políticas e ações que não sejam mera projeção ou puro reflexo de fatores externos (Skocpol, 1985). Todavia, dentro de um cenário de parceria entre público e privado, a noção de autonomia relativa não comporta a noção de insulamento total e irrestrito da burocracia estatal. A melhor compreensão desta dinâmica se relaciona com o conceito de autonomia inserida apresentado por Peter Evans (1993) para designar a convergência de um Estado ativo, dotado de uma burocracia weberiana que possua interlocução com o setor privado, possibilitando a obtenção de informações necessárias, bem como a promoção de arranjos e parcerias para a implementação das finalidades estipuladas.

Embora não seja alheio a críticas decorrentes da possível modificação das relações entre público e privado (Evans, 1993. p. 137), o modelo de autonomia inserida é aquele

que apresenta maior aderência às dinâmicas que permeiam a atuação do Estado em relações que envolvam a delegação de serviços públicos, exatamente por permitir a convivência harmônica e cooperativa entre as esferas, sem, contudo, ignorar que o Estado representa um ator social dotado de autonomia e distanciamento de fatores externos.

Por outro lado, as capacidades estatais podem ser identificadas como um conceito versátil dadas as múltiplas definições encontradas na literatura (Cingolani, 2013). No entanto, o núcleo essencial desta noção pode ser identificado como as competências e habilidades desenvolvidas na estrutura do Estado que influenciam de forma determinante na concepção, na implementação e na revisão de políticas públicas (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Além de conferir maior validação para a criação de arranjos jurídico-institucionais cooperativos entre público, privado e sociedade civil (Lazzarini, 2023. p. 94), o constante aperfeiçoamento e florescimento de competências públicas permite, por exemplo, movimentar o conjunto de stakeholders envolvidos para a obtenção de legitimidade democrática em prol de determinada política pública e mapear os arranjos jurídico-institucionais passíveis de implementação visando extrair os melhores resultados possíveis para a finalidade almejada (Lazzarini et al, 2020).

Por se tratar de um conceito multidimensional (Cingolani, 2013), a operacionalização do conceito de capacidades estatais pode se dar sob diversas vertentes. Dentro do cenário nacional, a abordagem estabelecida por Gomide e Pires (2016, p. 127) tem sido aquela com maior preponderância. Para os autores, as habilidades do Estado podem ser examinadas sob duas dimensões distintas: a capacidade de natureza técnico-administrativa consolida as competências desenvolvidas pela estrutura burocrática estatal para conduzir as ações de governo, ao passo em que as habilidades de cunho político relacional estariam vinculadas às articulações para obtenção de consensos e coalizões de suporte para a implementação e manutenção de políticas públicas.

4 UM EXEMPLO PRÁTICO: A REVISÃO TARIFÁRIA DO CICLO 2012 A 2015 DO SPPO/RJ

4.1 Questões metodológicas

Uma vez que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão representa um pilar essencial para a efetiva prestação dos serviços públicos delegados,

mostra-se necessário que o Estado disponha de capacidade suficiente para garantir a preservação e a estabilidade do conteúdo econômico da relação contratual, sob pena de prejudicar os resultados almejados pela política pública setorial. Entretanto, o diagnóstico acerca do grau de maturidade das capacidades estatais representa tarefa difícil, na medida em que não se trata de um fenômeno facilmente observável.

Para instrumentalizar das capacidades estatais para pesquisas empíricas, Gomide, Pereira e Machado (2018) sugerem a decomposição do conceito em três níveis distintos: (i) o ontológico, no qual é dado enfoque acerca daquilo que se pretende conhecer, isto é, da noção de capacidade estatal em si; (ii) o constitutivo, caracterizado pelas dimensões que compõem o conceito a ser examinado; e (iii) o indicativo, onde são efetivamente aduzidas as variáveis que se pretende observar para a análise do fenômeno estudado. É a partir do ajuste destas dimensões à luz do fenômeno que se pretende observar que se torna possível avaliar empiricamente a maturidade das capacidades desenvolvidas por determinado ente federativo.

Com base neste arcabouço e adotando-se a análise documental (Creswell, 2007) como percurso metodológico, foi realizado estudo empírico acerca do grau de maturidade da capacidade estatal do Município do Rio de Janeiro para a revisão tarifária dos contratos que compõem o SPPO/RJ (dimensão ontológica). A análise foi restrita à capacidade estatal de natureza técnico-administrativa (Gomide; Pires, 2016), isto é, às competências e habilidades do aparato burocrático existente (dimensão constitutiva)⁵. Para materializar a análise, foram selecionados três indicadores, (i) a existência de burocracia governamental profissionalizada, (ii) o tratamento das informações apresentadas pelas concessionárias de serviço público e (iii) a produção de estudos ou relatórios técnicos conclusivos aptos a embasar as decisões do gestor público (dimensão indicativa).

Por englobar o exame acerca da existência de uma burocracia especializada quanto dos resultados oriundos de sua atuação na revisão tarifária do SPPO/RJ, os indicadores selecionados são tidos como suficientes para traçar um panorama analítico. A maturidade da capacidade técnico-administrativa existente será classificada como “alta” mediante a presença cumulativa dos três indicadores, ao passo em que seu enquadramento como “média” levará em consideração a presença de um ou dois

⁵Adotou-se a divisão traçada inicialmente por Gomide e Pires (2016) no cenário nacional. A escolha de restringir a pesquisa à capacidade técnico-administrativa não desconhece uma possível incompletude dos resultados encontrados no nível ontológico, posto que ausente a análise da capacidade de natureza político-relacional. Entretanto, a opção metodológica visa aprofundar o estudo no plano mesoinstitucional de políticas públicas (Bucci, 2013).

indicadores e, por fim, a avaliação “baixa” decorrerá apenas diante da ausência de qualquer dos critérios estabelecidos.

O principal material de pesquisa utilizado para a avaliação da capacidade técnico-administrativa será proveniente do processo administrativo nº 03/001.421/2017, cujo objeto consistiu na implementação do procedimento de revisão tarifária para o ciclo 2012-2015. Considerando que os critérios e os procedimentos para a revisão tarifária são estabelecidos contratualmente (Marques Neto, 2016. p. 194), também serão consultados, como fontes secundárias de pesquisa, o Edital de Concorrência CO nº 10/2010, seus anexos integrantes e os contratos de concessão do SPPO/RJ oriundos deste certame.

Por fim, as repercussões provenientes do grau de maturidade capacidade estatal técnico-administrativa no serviço público serão observadas através da análise da Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001, em trâmite perante a 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro e de atos administrativos publicados pelo Município do Rio de Janeiro, especialmente o Decreto Municipal nº 38.279/2014, o Decreto Municipal nº 40.877/2015, o Decreto Rio nº 51.889, de 26 de dezembro de 2022, o Decreto Rio nº 51.915, de 02 de janeiro de 2023, a Resolução SMTR nº 3.591, de 01 de fevereiro de 2023, o Decreto Rio nº 52.820, 03 de julho de 2023.

4.2 O histórico da revisão tarifária quadrienal

Em 2010, o Município do Rio de Janeiro estruturou procedimento competitivo visando a seleção de concessionárias para a prestação do serviço público de transporte por ônibus na cidade. Concluído o procedimento, foram selecionados quatro consórcios, sendo cada um destes responsável por uma rede de transporte regional (RTR) em uma área específica da metrópole⁶. Para além do reajuste anual da tarifa, os contratos de concessão incluíram disposição específica acerca de revisão ordinária:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA (Revisão da Tarifa)

12.01 – Uma vez decorrido o prazo de 12 (doze) meses a contar do vencimento do prazo fixado para início da operação dos serviços previsto no item 4.1, o PODER CONCEDENTE realizará processo de revisão da tarifa com o objetivo de rever seu valor em função da

⁶São eles: o Consórcio Intersul de Transportes (RTR 2), o Consórcio Internorte de Transportes (RTR 3), o Consórcio Transcarioca de Transportes (RTR 4) e do Consórcio Santa Cruz Transportes (RTR 5). A RTR 1 compreende a região central da cidade, cuja operação é realizada de forma conjunta pelas quatro concessionárias.

verificação da produtividade e eficiência na prestação dos SERVIÇOS pela CONCESSIONÁRIA.

12.2 – Novos processos de revisão de tarifa de que trata o item 12.01 serão instaurados a cada 4 (quatro) anos, a contar da data em que entrar em vigor a tarifa resultante do processo de revisão imediatamente anterior”.

Diante desta regra contratual, os consórcios prestadores de serviço público apresentaram, em 27 de abril de 2017, reiteração do requerimento de abertura de procedimento próprio para a revisão tarifária dos contratos de concessão, ensejando a abertura do processo administrativo nº 03/001.421/2017⁷.

A conclusão obtida pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Transportes é oriunda da apresentação, pelos consórcios concessionários, de documentação contábil relativa aos exercícios do ciclo quadrienal de 2012 a 2015 com abstenção de opinião pela auditoria contratada. Conforme a “Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 705 – Modificações na opinião do auditor independente”, esta circunstância representa que o trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria é cercado de elevado grau de incerteza, capaz de impactar sensivelmente o resultado do estudo:

“Abstenção de opinião

9. O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando não consegue obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar sua opinião e ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes e generalizados.

10. O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando, em circunstâncias extremamente raras envolvendo diversas incertezas, ele conclui que, independentemente de ter obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre cada uma das incertezas, não é possível expressar uma opinião sobre as demonstrações contábeis devido à possível interação das incertezas e seu possível efeito cumulativo sobre essas demonstrações contábeis” (Brasil, 2016).

Mesmo com a concessão de prazo específico para a entrega de documentação contábil sem ressalvas relativa ao quadriênio de 2012 a 2015, as concessionárias apenas atenderam à solicitação de forma intempestiva e parcial⁸, apresentando informações

⁷Diante da regra contratual, o processo de revisão tarifária deveria ter sido iniciado ainda em 2015. Ocorre que, mesmo diante de requerimentos formulados pelos consórcios em 29 de outubro de 2015 e 16 de novembro de 2016, não foram instaurados processos administrativos próprios na ocasião. Conforme a resposta enviada pela Secretaria Municipal de Transportes, a documentação entregue pelos consórcios não teria observado as regras contratuais e regulamentares, ensejando, inclusive, a aplicação da sanção de advertência.

⁸ Conforme é possível extrair do processo administrativo de revisão tarifária, a conduta das concessionárias culminou na abertura dos processos administrativos 03/000.929/2018 (Consórcio Intersul de Transportes),

operacionais e contábeis dos exercícios de 2015 e 2016. Entretanto, mesmo com a submissão da documentação à Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do quadriênio 2012-2015 foi encerrado em 05 de maio de 2022 ante a alegação do Município do Rio de Janeiro de “impossibilidade de conclusão da revisão tarifária com base nas demonstrações financeiras de 2012 e 2015”.

4.3 O grau de maturidade da capacidade estatal técnico-administrativa e os impactos no serviço público

Uma vez delimitados os indicadores de capacidade estatal necessários para a avaliação do objeto de pesquisa e abordado o panorama histórico do processo de revisão tarifária do SPPO/RJ para o ciclo 2012/2015, promoveu-se a análise documental da íntegra do processo administrativo nº 03/001.421/2017. Os resultados deste processo foram sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 1 – Resultado da análise da capacidade técnico-administrativa	
Indicador	Análise Documental
Existência de burocracia governamental profissionalizada	Levando-se em consideração o conceito de burocracia extraído de Evans (1993), pode-se concluir pela presença do indicador estabelecido anteriormente, uma vez que a documentação submetida foi examinada por corpo técnico existente na Secretaria Municipal de Transportes, contando com a colaboração da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Além disso, por determinação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, foi contratada empresa de auditoria independente para auxiliar o ente público nos trabalhos de revisão tarifária (processo administrativo nº 03/000.620/2014).
Tratamento das informações apresentadas pelas concessionárias de serviço público	De modo geral, os atos dos gestores públicos (Secretário ou Subsecretário) existentes dentro do processo administrativo foram precedidos de análise técnica efetuada pela burocracia governamental da documentação contábil apresentada pelas concessionárias. Durante o processo, a burocracia governamental identificou incongruências nas demonstrações contábeis, sendo requerida sua complementação pelas concessionárias.
Produção de estudos ou relatórios técnicos conclusivos aptos a embasar as decisões do gestor público	Sob a justificativa de incompletude das demonstrações financeiras de 2012 a 2015, o processo administrativo foi encerrado sem a avaliação da produtividade e eficiência das concessionárias na prestação do serviço público delegado na forma da regra contratual.

Fonte: Elaboração própria com base no processo administrativo nº 03/001.421/2017 (2025).

03/000.930/2018 (Consórcio Internorte de Transportes), 03/000.931/2018 (Consórcio Transcarioca de Transportes) e 03/000.932/2018 (Consórcio Santa Cruz Transportes) para apurar a ocorrência de descumprimento de obrigação contratual relativa à entrega de balanço e auditoria anual.

Os resultados encontrados convergem para reconhecer que o grau de maturidade da capacidade técnico-administrativa encontra-se em patamar “médio”, na medida em que o ente municipal é guarnecido por uma burocracia governamental profissionalizada, responsável por realizar o tratamento das informações apresentadas pelas concessionárias de serviço público para fins de revisão ordinária dos contratos de concessão.

A ausência isolada da última variável, entretanto, representou impacto direto na conclusão do processo de revisão tarifária, uma vez que não foram produzidos estudos técnicos acerca do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos⁹. Mais do que a impossibilidade de atingir um procedimento estabelecido previamente no contrato, o encerramento inconclusivo da revisão ordinária dos contratos de concessão representou impactos concretos na prestação do serviço público. Isto porque, o Poder Judiciário, em 2019, determinou a proibição de aplicação de qualquer novo reajuste tarifário em favor das concessionárias¹⁰. A ordem judicial adotou como fundamento o descumprimento do dever de apurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão por meio da revisão quadrienal:

“Ao reconhecer que não realiza o reequilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, o MRJ acaba por admitir desrespeito ao contrato de concessão, mormente no que tange à periodicidade para revisão tarifária, o que demonstra a probabilidade do direito invocado.

A permissão para reajuste de tarifas sem prévia apresentação dos dados auditados e consequente risco de elas serem injustas, está a robustecer o perigo de dano iminente e ao resultado útil do processo, na medida em que um número indeterminado de usuários dos serviços de transporte operacionalizado pelos Consórcios réus será compelido ao pagamento de tarifas pelas quais não poderá ser ressarcido, bem como para fazer cessar provável enriquecimento sem causa deles, com o que o direito não pode se compadecer”.

O veto judicial ao reajuste tarifário agravou problemas que já eram visíveis no sistema de ônibus municipal¹¹ como a redução da oferta de coletivos em circulação, a

⁹ Os contratos de concessão do SPPO/RJ são omissos no que diz respeito à metodologia de revisão tarifária necessária para a “verificação da produtividade e eficiência na prestação dos serviços”. Diante deste cenário de relativa liberdade acerca do método e ausência de informações com o grau necessário de confiabilidade, a apuração do equilíbrio econômico-financeiro poderia ter se dado por meio de outras metodologias como, por exemplo, o benchmarking, modelo adotado então adotado pela ANEEL para revisão tarifária durante (Peano, 2005).

¹⁰ A decisão mencionada foi proferida em 11 de abril de 2019 nos autos da Ação Civil Pública nº 0045547-94.2019.8.19.0001, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro objetivando a declaração de caducidade das concessões por descumprimento das regras legais e contratuais e suposto enriquecimento sem causa das concessionárias de serviço público.

¹¹ Conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Transportes, antes mesmo da ordem judicial, os números divulgados pelo Município do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2015 e 2019 já

ampliação do intervalo entre as viagens e a degradação da frota, culminando em um transporte superlotado e em desacordo com os padrões exigidos pelos usuários do serviço (Kleiman, 2023). A questão tarifária apenas foi superada através da celebração de acordo judicial celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e as concessionárias de serviço público em 19 de maio de 2022. Dentre outros elementos, a autocomposição consolidou a redução do prazo de vigência dos contratos de concessão e implementou um sistema de subsídio público em favor das concessionárias para complementação do valor da tarifa paga pelos usuários. Sua homologação convergiu com o crescimento dos indicadores de viagens realizadas, passageiros transportados e quilômetros cobertos.

O deslocamento do polo decisório do equilíbrio econômico-financeiro para o Poder Judiciário, contudo, representou outros entraves ao serviço público. Diante da determinação, por meio da Resolução SMTR nº 3.591, de 01 de fevereiro de 2023, do desconto do subsídio tarifário para veículos que transitassem com ar-condicionado inoperante, o Poder Judiciário determinou a suspensão da norma por estar em desacordo com os termos do acordo judicial homologado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além de oferecer a possibilidade de deslocamento entre dois pontos distintos, a mobilidade urbana eficaz garante a possibilidade de acesso e aproveitamento da infraestrutura social do ambiente urbano que, usualmente, se encontra inserida em espaços ocupados por grupos privilegiados. Em territórios marcados por significativas barreiras históricas, físicas e econômicas como o Município do Rio de Janeiro, o oferecimento de serviços públicos de transporte eficientes adquire, portanto, um potencial emancipatório.

Por se tratar de serviços cuja operação costuma assumir a forma de arranjos jurídico-institucionais envolvendo os setores público e privado, a materialização concreta dos objetivos da parceria depende da convergência de interesses e dos recursos de ambas

demonstravam queda em indicadores como (i) quantidade de viagens, (ii) quantidade de quilômetros cobertos e (iii) quantidade de passageiros transportados. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibMDFhMGFiNjMtZjY3MS00MjQ0LWlZOTMtMWQ3YTY3ZDA0Zjk5IiwidCI6IjkwNzI2YWVILWQwMmMtNDlmZS05ODlmLTQ1ZGVmM2QwNjlkYyJ9>. Acesso em 15 de janeiro de 2025.

as partes em prol deste projeto comum. Sob este enfoque, muito se discute acerca dos incentivos necessários para que o particular cumpra com as obrigações assumidas visando atender plenamente o sempre mutável interesse público. O papel do Estado, por outro lado, pouco é aprofundado, se resumindo a circularidade de fiscalização das atividades privadas e de garantia dos direitos econômicos dos contratos. Ao final, esta retórica apenas reproduz a lógica de contínuo esvaziamento do Estado dentro de um contexto neoliberal.

Através do estudo e da compreensão das habilidades enraizadas dentro da estrutura do Estado, a retomada e a proliferação de estudos sobre as capacidades estatais pode representar o rompimento deste ciclo ao oferecer um diagnóstico diferente: quais competências podem ser aprimoradas pelo ente público para oferecer uma abordagem distinta em resposta aos problemas que se multiplicam ao longo do país como, por exemplo, a crise dos serviços públicos de transporte coletivo. Muito mais do que resposta concreta, o aprofundamento de uma agenda de pesquisa empírica que envolva as capacidades estatais oferece uma oportunidade de reflexão sobre o próprio papel do Estado.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 705: Modificações na opinião do auditor independente**. Brasília, 2016.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEwtWsjdCLAxVxhJUCHSrAD5IQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fcfc.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F01%2FNBC705_aud.docx&usg=AOvVaw2RoPG0DtkrLLX5ay0vjz7T&opi=89978449 Acesso em: 03 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. In COUTINHO, Diogo; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiIwIPOjdCLAxUsp5UCHYumGzQQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fopenaccess.blucher.com.br%2Farticle-list%2F9788580392821->

[374%2Flist&usg=AOvVaw1kwrA_X2JWfN95T18eroZ8&opi=89978449](https://www.inec.gov.br/pt-br/indicadores/indicadores-de-qualidade-de-vida/indicadores-de-qualidade-de-vida-2023) Acesso em: 19 fev. 2025.

CINGOLANI, Lucian.a The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **MERIT Working Papers**, 2013-053. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjA34nnjdCLAxWtvJUCHUHIBK4QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcris.maastrichtuniversity.nl%2Ffiles%2F978997%2Fguid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf&usg=AOvVaw2Bg5xluNmUo142_Vb3R7Ar&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

CNT. Pesquisa **CNT de mobilidade da população urbana**. Brasília: CNT, 2024. Disponível em: <https://cnt.org.br/pesquisas> Acesso em 08 jan. 2025

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre, RS: Artmed, 2007. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiJmr2JjtCLAxUcpZUCHeIDLZY0QFnoECAGQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.unb.br%2Findex.php%2Fles%2Farticle%2Fview%2F11610&usg=AOvVaw2PirlxqYJooa0fn9qHP3uP&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

EVANS. Peter. O Estado como problema e solução. In: **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, 28-29, 1993, pp. 107-156. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiZ5reuItCLAxXyqZUCHTadIKgQFnoECBQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fln%2Fa%2FkyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw3Whv0i1WnEH0uM58dbrNTc&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais.

Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise. Fevereiro de 2006 – IPEA.

Brasília, 2006. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjH_qDEjtCLAxUFp5UCHVY_LA0QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fportalantigo.ipea.gov.br%2Fagencia%2Fimages%2Fstories%2FPDFs%2Fpoliticas_sociais%2F13_ensaios12.pdf&usg=AOvVaw35jaDFsInpFdIpI2iXEbZM&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=>

=8&ved=2ahUKEwiBttLTjtCLAxUhrJUCHZR7F9YQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F3098%2F1%2FLivro_Capacidades%2520estatais%2520e%2520democracia_arranjos%2520institucionais%2520de%2520pol%25C3%25ADticas%2520p%25C3%25BABlicas.pdf&usg=AOvVaw0YII6ywTSooStmie77AL1a&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. PIRES, Roberto Rocha C; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA, p. 85-104, 2018. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj52bLljtCLAxWIIJUCHQbRD54QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.enap.gov.br%2Fbitstream%2F1%2F3247%2F1%2FLivro_Burocracia%2520e%2520pol%25C3%25ADticas%2520p%25C3%25BABlicas%2520no%2520Brasil%2520-%2520interse%25C3%25A7%25C3%25B5es%2520anal%25C3%25ADticas.pdf&usg=AOvVaw105zT5C3jA0V0sMAqjVCzt&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno**: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 89-108. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjkuoj6jtCLAxXvp5UCHe8VFekQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F60676387%2FO_EQUIL%25C3%258DBRIO_ECON%25C3%2594MICO_FINANCEIRO_NAS_CONCESS%25C3%2595ES_E_PPPS_FORMA%25C3%2587%25C3%2583O_E_METODOLOGIAS_PARA_RECOMPOSI%25C3%2587%25C3%2583O&usg=AOvVaw0MS-14DtojUsg-qalqLD9x&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

KLEIMAN, Mauro. O colapso dos ônibus no Rio de Janeiro durante a Covid-19 e seus impactos na mobilidade. In: Maria José das Neves Silva. (Org.). **Mosaico da humanidade**: conexões nas Ciências Humanas e Sociais. 1ed.Campina Grande: Licuri, 2023, v. 1, p. 20-26. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiw1vGMj9CLAxVyppUCHfPXEZ8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F374851567_O_colapso_dos_onibus_no_Rio_de_Janeiro_durante_a_COVID-19_e_seus_impactos_na_mobilidade&usg=AOvVaw1noxHbBZSrN-vE7J48pdt&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

LAZZARINI, Sérgio G. **A privatização certa**: Por que as empresas privadas em iniciativas públicas precisam de governos capazes. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2023. LAZZARINI, Sergio G.; PONGELUPPE, Leandro S.; ITO, Nobuiuki C.; OLIVEIRA, Felipe de Medeiros; OVANESSOFF, Armen. Public capacity, plural forms of collaboration, and the performance of public initiatives: a configurational approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 30, n. 4, p. 579-595, out. 2020. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj5hZSkj9CLAXXFjJUCHaEPot8QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.insper.edu.br%2Fbitstreams%2F1bf9da4d-45a7-422f-82b4-d1782a5e2826%2Fdownload&usg=AOvVaw2wbFi6LivbfrpV2ZRxRPvj&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (coord.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiQg-zj9CLAXX6sJUCHQdflPQQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fsbdp.org.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F01%2Fcontratos-publicos-e-direito-administrativo.pdf&usg=AOvVaw3yswtKCyN4ti5GVGS4GBBK&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: (concessões, parcerias, permissões e autorizações). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NÓBREGA, Marcos. **Direito da infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. PEANO, Claudia de Rosa. **Regulação tarifária do setor de distribuição de energia elétrica no Brasil**: uma análise da metodologia de revisão tarifária adotada pela ANEEL. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj5vej9CLAXVliJUCHUmYJrwQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.usp.br%2Fitem%2F001470023&usg=AOvVaw3N8BVD1FaeJ427dxBrKmh1&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

PEREIRA, Rafael H. M.; WARMAR, Lucas; PARGA, João; BRAGA, Carlos Kauê; HERSZENHUT, Daniel; SARAIVA, Marcus. Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: O uso do transporte coletivo e individual, Texto para Discussão, No. 2673, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2021 Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2673> Acesso em: 19 fev. 2025.

PERO, Valéria; MIHESSEN, Vitor. Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro. **Revista Econômica**, 15(2), 23-50. 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiX_uaKkNCLAXXtq5UCHYEcCclQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.uff.br%2Frevistaeconomica%2Farticle%2Fview%2F34862&usg=AOvVaw2LfOJySrM3laVikQm0kzCx&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwizgJWZkNCLAXXZgpUCHRmcN2oQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fjsocp%2Fa%2FL3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc%2>

[F&usg=AOvVaw0922UYcvhAUEDjtowSZxtY&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi8obmnkNCLAxXzR7gEHctbNqkQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.observatoriodasmetropoles.net.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FMobilidade-urbana_Juciano-Rodrigues.pdf&usg=AOvVaw3DRYDJoZqzKR5Kw0lic-BG&opi=89978449) Acesso em: 19 fev. 2025.

RODRIGUES, [Juciano Martins](#). Mobilidade urbana no Brasil: crises e desafios para as políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, p. 80-93, 2016. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi8obmnkNCLAxXzR7gEHctbNqkQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.observatoriodasmetropoles.net.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F05%2FMobilidade-urbana_Juciano-Rodrigues.pdf&usg=AOvVaw3DRYDJoZqzKR5Kw0lic-BG&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. Mobilidade na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**. São Paulo, v 25 n 71. 2001. Disponível em:
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjPg4m1kNCLAxUzp5UCHYL-GR8QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Fav%2Farticle%2Fview%2F10600&usg=AOvVaw0ROCa0sn-BDHEmbYaZKPXo&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O reajuste tarifário nas concessões de serviços públicos. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 149-168, out./dez., 2013. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi_573FkNCLAxXGIJUCHdw4BAIQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistaadec.com%2Findex.php%2Frevistaadec%2Farticle%2Fdownload%2F116%2F299&usg=AOvVaw0jCrKJ5KHsxi20rhZMhLBJ&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNuL7TkNCLAxUdpZUCHXwhAl8QFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cambridge.org%2Fcore%2Fbooks%2Fbringing-the-state-back-in%2Fbringing-the-state-back-in-strategies-of-analysis-in-current-research%2FB0C3ED9DB395D236BB9195FCBA7CE910&usg=AOvVaw3eK1_2K19C8biWSul2cRgh&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

EFICIÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO

EFFICIENCY IN THE ALLOCATION OF RESOURCES IN HEALTH UNITS IN RIO DE JANEIRO

Dércio Santiago Jr

 <https://orcid.org/0000-0003-2656-6400>

Correspondência: derciosjr@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Fabiano Gomes

 <https://orcid.org/0000-0003-4121-0736>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Iandara de Moura Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-2391-0977>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Renato Cony Seródio

 <https://orcid.org/0000-0003-0556-3091>

Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS-RJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Adriana Castelli

 <https://orcid.org/0000-0002-2546-419X>

University of York, York, Inglaterra.

Mario Dal Poz

 <https://orcid.org/0000-0002-3005-3280>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89379

Recebido em: 28 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

A alocação eficiente de recursos é essencial para garantir a equidade e a qualidade dos serviços de saúde, especialmente no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). Este estudo analisa a eficiência operacional das unidades de saúde do município do Rio de Janeiro, considerando as desigualdades regionais na distribuição de recursos humanos e estruturais entre as Áreas Programáticas (APs). Utilizando uma abordagem quantitativa baseada em Análise Multinível e Análise Envoltória de Dados (DEA), foram avaliados indicadores de produtividade, resolutividade e tempo de espera. Os resultados demonstram que as APs 1.0, 3.3 e 5.3 apresentam menor eficiência



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

operacional, enquanto unidades localizadas na AP 2.1 apresentam melhor desempenho, sugerindo que fatores como infraestrutura, disponibilidade de profissionais e informatização influenciam significativamente os resultados.

Com base nos achados, recomenda-se a implementação de estratégias para reequilibrar a distribuição de equipes, expandir o uso da telemedicina, investir na digitalização dos serviços e fortalecer a atenção primária. A análise destaca a importância de políticas públicas baseadas em evidências para otimizar a alocação de recursos e reduzir as desigualdades no acesso aos serviços de saúde. Além disso, sugere-se a realização de estudos futuros para avaliar o impacto das políticas implementadas e explorar modelos alternativos de financiamento que possam melhorar a eficiência do SUS.

Palavras-chave: Eficiência em saúde; gestão de recursos; atenção primária; equidade no SUS; políticas públicas.

ABSTRACT

Efficient resource allocation is essential to ensure equity and quality in healthcare services, especially within the framework of the Brazilian Unified Health System (SUS). This study analyzes the operational efficiency of healthcare units in the city of Rio de Janeiro, considering regional inequalities in the distribution of human and structural resources among Programmatic Areas (APs). Using a quantitative approach based on Multilevel Analysis and Data Envelopment Analysis (DEA), indicators of productivity, resolvability, and waiting times were evaluated. The results show that APs 1.0, 3.3 and 5.3 exhibit lower operational efficiency, while units in AP 2.1 perform better, suggesting that factors such as infrastructure, workforce availability, and digitization significantly influence outcomes.

Based on these findings, it is recommended to implement strategies to rebalance workforce distribution, expand telemedicine services, invest in digital healthcare systems, and strengthen primary care. The analysis highlights the importance of evidence-based public policies to optimize resource allocation and reduce inequalities in healthcare access. Furthermore, future studies should evaluate the impact of implemented policies and explore alternative financing models to enhance the efficiency of SUS.

Keywords: Healthcare efficiency; resource management; primary care; equity in SUS; public policies.

1 INTRODUÇÃO

A eficiência na alocação de recursos na saúde é um tema central na gestão pública, especialmente no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS), que busca garantir a universalização e equidade do acesso à atenção à saúde. No Brasil, a gestão descentralizada do SUS transfere aos municípios a responsabilidade pela prestação de serviços de saúde primária e de média complexidade, demandando planejamento eficiente para otimizar a distribuição de recursos humanos, materiais e financeiros. No município do Rio de Janeiro, desafios estruturais, socioeconômicos e geográficos impactam a

capacidade de atendimento e a qualidade dos serviços oferecidos, tornando essencial a análise da eficiência da rede de saúde.

A cidade do Rio de Janeiro conta com 10 Áreas Programáticas (APs), que se distribuem em diferentes bairros e regiões administrativas, refletindo disparidades na distribuição da população e no acesso à saúde. A cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS) no município cresceu consideravelmente nos últimos anos, passando de 3,5% em 2008 para 83,5% em 2023. No entanto, esse crescimento não ocorreu de forma homogênea entre as APs, resultando em desigualdades significativas. Regiões como a AP 1.0, 3.3 e a AP 5.3 apresentam alta densidade populacional e maior vulnerabilidade socioeconômica, o que acarreta sobrecarga nos serviços e desafios para garantir a qualidade do atendimento. Em contrapartida, a AP 2.1, que cobre uma população menor e com melhor infraestrutura, apresenta indicadores mais favoráveis.

A desigualdade na distribuição de recursos, especialmente das Equipes de Saúde da Família (eSF), tem impacto direto na eficiência dos serviços prestados. Enquanto algumas regiões apresentam um número adequado de equipes em relação à população atendida, outras sofrem com insuficiência de profissionais, resultando em filas, baixa resolutividade e dificuldades no acesso à saúde básica. Além disso, fatores como infraestrutura inadequada, dificuldades logísticas e limitações financeiras afetam a capacidade de resposta do sistema de saúde municipal.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo avaliar a eficiência na alocação de recursos nas unidades de saúde do Rio de Janeiro, buscando identificar disparidades regionais, medir a produtividade das unidades e propor estratégias para otimizar a gestão dos recursos. Utilizando uma abordagem quantitativa baseada em Análise Multinível, o estudo analisará dados de diferentes fontes, como e-Gestor, SISREG e Data Lake da Prefeitura do Rio de Janeiro, permitindo uma visão detalhada da eficiência operacional das unidades de saúde em diferentes níveis hierárquicos.

A relevância desta pesquisa está em fornecer subsídios técnicos e científicos para a melhoria da gestão da rede de saúde do município, contribuindo para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Com a adoção de estratégias baseadas na eficiência, espera-se que o município possa aprimorar a qualidade dos serviços prestados, garantir um uso mais racional dos recursos e reduzir desigualdades no acesso à saúde. Assim, o estudo se insere no debate sobre a sustentabilidade do SUS e os desafios para a implementação de uma política de saúde pública equitativa e eficaz.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A eficiência na gestão de sistemas de saúde tem sido amplamente debatida na literatura nacional e internacional, especialmente no que se refere à capacidade dos sistemas públicos de saúde de otimizar a utilização dos recursos disponíveis sem comprometer a qualidade dos serviços prestados. Estudos indicam que a distribuição desigual de recursos impacta não apenas a equidade no acesso, mas também os resultados em saúde, influenciando indicadores como mortalidade infantil, taxa de internação por condições sensíveis à atenção primária e tempo de espera para atendimentos especializados (Marinho *et al.*, 2023).

A literatura aponta que, em sistemas universais de saúde, a eficiência está fortemente relacionada à capacidade de integração e coordenação dos serviços em diferentes níveis de atenção, o que reduz redundâncias e melhora a resolutividade dos atendimentos. No contexto brasileiro, a alocação de recursos no SUS enfrenta desafios significativos, especialmente em grandes centros urbanos, onde desigualdades estruturais afetam diretamente o desempenho dos serviços de saúde e aumentam as dificuldades na distribuição equitativa de profissionais e insumos (Odwyer *et al.*, 2019).

Além disso, estudos internacionais mostram que a eficiência dos sistemas de saúde pode ser aprimorada por meio da adoção de tecnologias de informação, gestão baseada em dados e a implementação de modelos de financiamento mais flexíveis, permitindo ajustes dinâmicos conforme as necessidades da população. No Brasil, tais estratégias ainda enfrentam barreiras institucionais e estruturais, dificultando a aplicação de boas práticas gerenciais e limitando o impacto das políticas públicas destinadas a melhorar a equidade no acesso à saúde.

Estudos de Aragón *et al.* (2019) demonstram que, no contexto do sistema britânico, a produtividade hospitalar não está ligada à adoção de estratégias que envolvem a regionalização dos serviços ou a maior integração entre os níveis primário, secundário e terciário de atenção. Essa abordagem permite otimizar a alocação de profissionais e infraestrutura, garantindo maior resolutividade dos atendimentos sem sobrecarregar hospitais de alta complexidade. Essa experiência pode fornecer insights valiosos para o contexto brasileiro, onde a fragmentação dos serviços ainda é um dos maiores desafios para a eficiência do SUS.

Outra abordagem estudada por Yavich *et al.* (2016) destaca a influência do modelo de financiamento na eficiência dos sistemas de saúde. A pesquisa realizada na

Argentina mostrou que sistemas públicos com financiamento centralizado e gestão mais integrada apresentaram menores custos operacionais e maior eficácia na atenção primária, em comparação com modelos fragmentados baseados em seguros privados. Esse achado reforça a necessidade de investimentos em financiamento estruturado para otimizar a alocação de recursos e garantir maior equidade no acesso à saúde no Brasil.

Ademais, pesquisas de Castelli *et al.* (2015) sobre o sistema de saúde do Reino Unido indicam que a medição contínua da eficiência das unidades de saúde pode servir como ferramenta essencial para aprimorar a produtividade e corrigir distorções na distribuição de recursos. No Brasil, a falta de dados padronizados e integrados ainda é um obstáculo para a implementação de políticas baseadas em eficiência operacional. Contudo, a ampliação do uso de ferramentas analíticas e a criação de um banco de dados nacional padronizado poderiam oferecer subsídios essenciais para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Diante dessas evidências, fica claro que a eficiência na gestão da saúde não depende apenas da alocação de recursos, mas também da integração entre serviços, do modelo de financiamento e do uso de ferramentas de gestão baseadas em dados. A literatura aponta que a combinação dessas estratégias pode contribuir para a construção de um sistema de saúde mais equitativo e resolutivo, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos à população.

O monitoramento contínuo dos indicadores de produtividade oferece aos gestores públicos uma base de dados essencial para a tomada de decisões, permitindo ajustes na distribuição de recursos conforme as necessidades locais (Bojke *et al* 2017). Modelos já utilizados internacionalmente podem ser adaptados para a realidade do município, promovendo um sistema de saúde mais eficiente e equitativo (Mendes *et al.*, 2022; Castelli *et al*, 2011 e Bojke *et al.*, 2017).

3 METODOLOGIA

A abordagem metodológica adotada neste estudo combina técnicas quantitativas e estatísticas avançadas para avaliar a eficiência da alocação de recursos, baseando-se nos dados extraídos das fontes oficiais mencionadas anteriormente. A combinação de diferentes abordagens metodológicas permite uma análise mais abrangente, possibilitando um entendimento detalhado das variações na produtividade das unidades

de saúde e os fatores que influenciam seu desempenho. Importante destacar que a metodologia utilizada nesta primeira fase do trabalho avançará de modo recursivo aprofundando a análise de dados pelo aumento da amostragem e refinamento dos parâmetros de trabalho.

Consoante aos objetivos, as avaliações de eficiência ocorreram no nível das APs. Na fase seguinte do estudo, serão analisadas as unidades de saúde. Em ambos os casos, a investigação da eficiência segue a abordagem da correlação contábil entre despesa vinculada à unidade (ou AP) e a produção, estimada pelos volumes de atendimentos, precificados pela média do resultado das unidades (APs) do município. As despesas vinculadas a cada unidade ou AP podem, alternativamente, ser apuradas pelo consumo de insumos registrados e os preços de aquisição destes insumos.

O fator total de produtividade (FTP) é calculado como a diferença entre o total de todas as saídas produzidas e o total de todas as entradas usadas na produção (Aragón et al., 2019).

Além disso, a Análise Multinível foi utilizada para compreender como variáveis contextuais, como características socioeconômicas das APs, influenciam sua eficiência operacional (Aragón *et al.*, 2019). A vinculação entre as variáveis contextuais e características econômicas e os níveis de eficiência das unidades ou APs foi obtida por regressão entre os vetores representantes de cada uma destas grandezas.

Os dados utilizados nesta fase vieram preponderantemente do site **Dados Abertos** da Prefeitura do Rio de Janeiro (<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/dados-abertos>), usando as fontes por ele apontadas: **Contas Rio** (<https://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>) e **Data.Rio** (<https://www.data.rio/>). O site Dados Abertos segue as diretrizes de transparência da *Open Knowledge International* (<https://okfn.org>). Para a próxima fase do projeto, além dos dados desta fonte, serão acessados dados com maior granularidade, não disponibilizados de forma pública, assegurando o gerenciamento da coleta e tratamento das bases de dados primários de forma segura e contínua, através de acordo específico com a Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS-Rio).

4 RESULTADOS

Os resultados preliminares indicam disparidades significativas na eficiência operacional entre as diferentes APs do município do Rio de Janeiro. Unidades localizadas em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica, como a AP 1.0, a AP 3.3 e a AP 5.3, apresentam menor produtividade, com tempos de espera mais longos, menor taxa de resolatividade e menor capacidade de resposta diante da alta demanda populacional. Essas unidades também registraram maior taxa de absenteísmo entre profissionais e dificuldade na manutenção de equipes fixas, o que compromete a continuidade do atendimento. Em contrapartida, unidades situadas na AP 2.1 demonstram maior eficiência, refletida em melhor utilização de recursos, menor tempo médio de espera para atendimento e maior índice de satisfação dos usuários.

O Quadro 1, abaixo, detalha a distribuição dos bairros dentro das Áreas Programáticas do município do Rio de Janeiro, permitindo visualizar as variações regionais que podem impactar a alocação de recursos e a eficiência das unidades de saúde.

Quadro 01 – Relação entre as Áreas Programáticas (APs) e os Bairros Correspondentes

Número da AP	Bairros que a compõem
AP 1.0	Centro, Saúde, Gamboa, Santo Cristo, Caju
AP 2.1	Copacabana, Leme, Ipanema, Leblon, Lagoa
AP 2.2	Botafogo, Humaitá, Urca, Laranjeiras, Cosme Velho
AP 3.1	Maracanã, Tijuca, Grajaú, Vila Isabel, Andaraí
AP 3.2	Méier, Lins de Vasconcelos, Jacaré, Engenho de Dentro, Piedade, Pilares
AP 3.3	Madureira, Rocha Miranda, Turiaçu, Campinho, Cavalcanti
AP 4.0	Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes, Camorim, Vargem Grande
AP 5.1	Bangu, Senador Camará, Realengo, Padre Miguel
AP 5.2	Santa Cruz, Paciência, Sepetiba
AP 5.3	Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo.

A tabela 01 apresenta os resultados obtidos da aplicação do método DEA para calcular as respectivas eficiências das APs, das ações de vigilância sanitária, no controle da diabetes e da hipertensão. A queda de internações hospitalares, por agravo da diabetes ou hipertensão é proporcional à queda dos gastos com internações. Essa foi a medida escolhida de produção. O total de insumos: salários de profissionais, custos com

infraestrutura das unidades, insumos, compõem o conjunto de insumos selecionados. O período de análise foi o ano de 2023.

Tabela 1- Resultado da eficiência de cada AP na prevenção da diabete e hipertensão

Áreas Programáticas	quantidade das equipes de saúde da família	população coberta pelas equipes de saúde da família (número de habitantes)	eficiência da AP na prevenção da diabete	eficiência da AP na prevenção da hipertensão
AP 1.0	91	114799	40	35
AP 2.1	71	238988	100	100
AP 2.2	69	139007	68	60
AP 3.1	236	370017	45	40
AP 3.2	119	195189	53	47
AP 3.3	192	326524	57	50
AP 4.0	135	330881	73	64
AP 5.1	166	244164	48	42
AP 5.2	169	242038	48	42
AP 5.3	110	118318	35	31

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo.

As unidades que apresentaram maior eficiência compartilham características como melhor acesso a insumos, infraestrutura otimizada e maior continuidade no atendimento, sugerindo que esses fatores são determinantes para a melhoria dos indicadores operacionais.

Outros fatores, como infraestrutura adequada e presença de especialidades médicas, também demonstraram impacto positivo na eficiência operacional das unidades de saúde. As unidades que possuíam maior diversidade de especialidades e maior investimento em tecnologia apresentaram melhores índices de resolutividade e menor sobrecarga em serviços de urgência e emergência. Foi observado que a informatização dos processos administrativos e clínicos também contribuiu para uma gestão mais eficiente dos atendimentos, reduzindo a perda de prontuários e otimizando o fluxo de consultas e exames.

Além dos fatores internos às unidades, a distribuição geográfica e a acessibilidade também foram identificadas como variáveis determinantes da eficiência operacional. Regiões com infraestrutura de transporte deficiente e maior distância entre as unidades e as residências dos usuários demonstraram maior índice de absenteísmo e menor adesão aos tratamentos, o que impacta diretamente na efetividade dos serviços prestados. Assim,

recomenda-se que políticas de descentralização e ampliação da cobertura territorial sejam adotadas para minimizar esses impactos.

A tabela 2 mostra um crescimento da produtividade das APs neste período.

Tabela 2- Crescimento de produtividade das APs ao longo de 2023

Áreas Programáticas	Crescimento % do FTP
AP 1.0	6,96
AP 2.1	10,06
AP 2.2	8,44
AP 3.1	7,24
AP 3.2	7,66
AP 3.3	7,87
AP 4.0	8,69
AP 5.1	7,40
AP 5.2	7,40
AP 5.3	6,69

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo.

O crescimento de produtividade neste período acompanha a eficiência, no sentido de que as APs que se mostraram mais eficientes também apresentaram maior aumento da produtividade.

Com base nesses resultados, indicam a necessidade de um reequilíbrio na distribuição de equipes de saúde, priorizando as APs que apresentam maior déficit na relação profissional-população, além de investimentos em infraestrutura para garantir melhor desempenho operacional das unidades menos eficientes. Também é recomendada a ampliação de programas de capacitação para os profissionais de saúde, visando reduzir o tempo médio de atendimento e melhorar a resolutividade das consultas. O uso de tecnologias para monitoramento remoto dos pacientes crônicos também se apresenta como uma estratégia promissora para otimizar os serviços e melhorar a alocação dos recursos existentes. Essas medidas podem contribuir significativamente para reduzir as desigualdades regionais e melhorar a eficiência operacional da rede de saúde do município do Rio de Janeiro.

5 DISCUSSÃO

Os achados deste estudo corroboram as evidências apresentadas na literatura sobre a desigualdade na alocação de recursos em sistemas de saúde públicos e suas consequências na eficiência operacional das unidades. A desigualdade na distribuição de recursos tem sido um dos principais desafios na gestão da saúde pública, influenciando diretamente a capacidade das unidades de saúde de atenderem às demandas crescentes da população. As diferenças significativas observadas entre as Áreas Programáticas do Rio de Janeiro evidenciam a necessidade de reavaliação da distribuição de recursos humanos e estruturais, priorizando as regiões com maior vulnerabilidade socioeconômica e maior demanda por serviços de saúde. Além disso, os achados ressaltam que a distribuição de profissionais de saúde não ocorre de maneira equitativa, impactando diretamente a carga de trabalho das equipes e a capacidade de resposta dos serviços prestados.

A menor eficiência das unidades localizadas na AP 1.0, AP 3.3 e AP 5.3 pode ser atribuída a uma combinação de fatores, incluindo a elevada densidade populacional, a sobrecarga de trabalho das equipes de saúde e a insuficiência de infraestrutura para atender adequadamente à demanda local. A literatura aponta que esses fatores frequentemente resultam em maiores tempos de espera, menor taxa de resolutividade e maior uso de serviços de urgência e emergência, o que aumenta os custos operacionais e reduz a eficácia das intervenções preventivas e de atenção primária. Além disso, observa-se que a rotatividade de profissionais nessas áreas é mais elevada, o que pode comprometer a continuidade do atendimento e a construção de vínculos entre os pacientes e os profissionais de saúde. A ausência de programas eficazes de retenção de profissionais e a falta de incentivos para atuação em áreas vulneráveis são desafios adicionais que precisam ser abordados para melhorar a eficiência dessas unidades.

Por outro lado, as unidades da AP 2.1 apresentaram melhores indicadores de eficiência, possivelmente devido a uma combinação de melhor infraestrutura, maior estabilidade das equipes de saúde e menor complexidade social dos pacientes atendidos. Além disso, fatores como maior número de equipamentos médicos disponíveis, acesso facilitado a exames complementares e prontuários eletrônicos integrados parecem ter um impacto positivo na eficiência desses serviços. A experiência de outros países, como demonstrado nos estudos do NHS britânico, sugere que estratégias de regionalização, fortalecimento da atenção primária e melhoria na integração entre os níveis assistenciais podem contribuir para a mitigação dessas disparidades. Nesse sentido, a adoção de

políticas que promovam maior integração entre os níveis de atenção pode ser uma solução viável para aprimorar a eficiência das unidades de saúde do Rio de Janeiro.

Outro ponto relevante diz respeito ao impacto da informatização e da adoção de novas tecnologias na melhoria da eficiência operacional das unidades de saúde. As unidades que possuem processos administrativos digitalizados e maior acesso a ferramentas de gestão de dados demonstraram desempenho superior nos indicadores de produtividade e resolutividade dos atendimentos. A automação de processos administrativos, como agendamentos online e prontuários eletrônicos interligados, permite uma melhor organização das filas de espera e otimiza a utilização dos recursos disponíveis. Além disso, a telemedicina tem se mostrado uma alternativa eficaz para reduzir a sobrecarga de unidades presenciais, oferecendo suporte remoto para triagem e acompanhamento de casos crônicos. Isso reforça a importância de investimentos em tecnologias de informação e gestão, que podem otimizar o fluxo de atendimento, melhorar a comunicação entre os profissionais de saúde e reduzir desperdícios de recursos.

Adicionalmente, a análise econométrica revelou uma correlação significativa entre a disponibilidade de profissionais de saúde e a eficiência das unidades, o que sugere que ajustes no dimensionamento das equipes podem ter um impacto substancial na melhoria dos serviços. Contudo, apenas a redistribuição de profissionais não será suficiente para resolver os problemas estruturais observados nas APs menos eficientes. É necessário considerar fatores como condições de trabalho, políticas de incentivo e formação continuada para garantir que a alocação de profissionais seja eficiente e sustentável. Medidas complementares, como capacitação contínua dos profissionais, melhoria da infraestrutura física das unidades e ampliação do acesso a exames e especialidades médicas, serão fundamentais para alcançar resultados mais equitativos e sustentáveis. Além disso, a descentralização do atendimento e a criação de centros de referência por especialidade poderiam contribuir para uma melhor distribuição da carga de trabalho e um atendimento mais eficiente nas unidades mais sobrecarregadas.

Por fim, os achados deste estudo reforçam a necessidade de uma abordagem integrada para a gestão da saúde no município do Rio de Janeiro. A formulação de políticas baseadas em evidências, combinada com o uso de modelos preditivos e ferramentas analíticas, pode contribuir significativamente para a otimização da alocação de recursos e para a redução das desigualdades regionais no acesso e na qualidade dos serviços de saúde. A implementação de estratégias que considerem a realidade local, associadas a um monitoramento contínuo da eficiência das unidades, pode possibilitar

ajustes dinâmicos na distribuição de recursos, garantindo um sistema de saúde mais equitativo e eficaz. Além disso, é essencial envolver a comunidade e os gestores locais no planejamento e execução das políticas de saúde, promovendo maior engajamento e garantindo que as decisões tomadas reflitam as reais necessidades da população atendida.

6 CONCLUSÕES

Este estudo analisou a eficiência na alocação de recursos nas unidades de saúde do município do Rio de Janeiro, destacando as disparidades regionais e os desafios estruturais que impactam a qualidade e a equidade do atendimento. Através da aplicação de métodos quantitativos e estatísticos, foi possível identificar que unidades localizadas em áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica, como as APs 1.0, 3.3 e 5.3, apresentam menor eficiência operacional, refletida em tempos de espera elevados, menor taxa de resolutividade e sobrecarga das equipes de saúde. Em contrapartida, unidades situadas em regiões com melhor infraestrutura e menor complexidade social dos pacientes, como a AP 2.1, demonstraram melhor desempenho.

Os achados reforçam a necessidade de aprimorar a distribuição de recursos humanos e estruturais no município, adotando estratégias baseadas em evidências para garantir maior equidade no acesso aos serviços de saúde. A literatura corrobora que a regionalização dos serviços, aliada à integração entre os níveis assistenciais, pode contribuir para a redução das desigualdades no desempenho das unidades de saúde. Além disso, o impacto positivo da informatização e da adoção de novas tecnologias ficou evidente na melhoria da eficiência operacional, demonstrando a importância de investimentos em ferramentas digitais para otimização do fluxo de atendimento e gestão de dados.

Diante desses resultados, parece ser crítico, rever a distribuição de equipes de saúde, priorizando as APs com maior déficit na relação profissional-população, além, evidentemente, da adoção de medidas que, fortalecendo a atenção primária, ampliem o acesso a exames e especialidades médicas, associados à capacitação contínua dos profissionais de saúde, permitirão contribuir para aprimorar a eficiência e a resolutividade do sistema.

Além disso, benefícios salariais e oportunidades de progressão na carreira são possíveis estratégias de incentivo para a fixação de profissionais em áreas de maior

vulnerabilidade. Programas de telemedicina e informatização dos serviços podem ser expandidos para melhorar a acessibilidade e reduzir a sobrecarga das unidades mais demandadas.

Por fim, dada a complexidade do tema, algumas questões ainda necessitam de maior aprofundamento. Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de uma análise longitudinal da eficiência das unidades de saúde, investigando como a produtividade dessas unidades evolui ao longo do tempo e quais são os impactos das políticas implementadas sobre esse desempenho. Além disso, é recomendável um estudo sobre a satisfação dos usuários, correlacionando a percepção da população com os indicadores de desempenho das unidades de saúde, o que pode fornecer insights valiosos sobre a efetividade dos serviços prestados.

Com o avanço do estudo, será essencial capturar variabilidades entre os diferentes níveis hierárquicos do sistema de saúde, permitindo uma compreensão mais detalhada do impacto dos fatores locais. Neste caso, o uso da análise multinível possibilitará a inclusão de variáveis de controle, como diferenças regionais no financiamento da saúde, capacidade instalada das unidades e fatores demográficos, possibilitando um refinamento das análises sobre a eficiência dos serviços de saúde prestados.

Os modelos econométricos de regressão, incluindo modelos de efeitos fixos e aleatórios, permitem estimar os fatores determinantes da produtividade e testar hipóteses sobre a alocação de recursos (Yavich *et al.*, 2016), analisando a relação entre variáveis explicativas (como densidade populacional, financiamento público por unidade, infraestrutura disponível) e os resultados operacionais das unidades de saúde. A modelagem econométrica, incluindo interações entre variáveis, permite examinar como a combinação de fatores estruturais pode influenciar a eficiência das unidades.

O uso da metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) permitirá mensurar a eficiência relativa das unidades de saúde, identificando aquelas que operam na fronteira de eficiência e aquelas que apresentam oportunidades de melhoria (Castelli *et al.*, 2015). A DEA utiliza um modelo matemático para comparar a eficiência de unidades similares, considerando insumos como número de profissionais de saúde, infraestrutura disponível e orçamento, e produtos como número de atendimentos, taxa de resolução de casos e satisfação dos usuários, definindo a fronteira de eficiência que permite comparar as variáveis (Marinho *et al.* 2023). E, associado à análise multinível, será possível entender como fatores locais e regionais interagem, proporcionando uma visão mais completa e contextualizada (Castelli *et al.*, 2013; Hollingsworth, 2008).

Importante registrar que uma abordagem complementar, baseada em séries temporais, deve permitir uma abordagem longitudinal das eficiências, avaliando a evolução da produtividade ao longo do tempo e identificar padrões sazonais ou estruturais na alocação de recursos. Essa análise possibilita a formulação de previsões sobre a necessidade futura de profissionais e infraestrutura, auxiliando na formulação de políticas públicas mais eficazes para a gestão da rede de saúde.

Dessa forma, a combinação de DEA, análise multinível e modelos econométricos permitirá uma avaliação abrangente da eficiência das unidades de saúde no município do Rio de Janeiro, oferecendo subsídios para a tomada de decisão baseada em evidências e contribuindo para a otimização da distribuição dos recursos disponíveis.

Outra área de interesse seria a investigação do impacto da digitalização dos serviços de saúde, considerando como a informatização influencia fatores como tempo de espera, taxa de resolatividade e nível de satisfação dos usuários. Por fim, uma comparação entre diferentes modelos de financiamento da saúde pública poderia fornecer uma visão detalhada sobre quais estratégias otimizam melhor a alocação de recursos e contribuem para a eficiência operacional do sistema de saúde. Essas direções para futuras pesquisas podem contribuir para uma compreensão mais ampla dos desafios enfrentados pelo SUS e subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes para a gestão da saúde no Brasil.

Essas direções para futuras pesquisas podem contribuir para uma compreensão mais ampla dos desafios enfrentados pelo SUS e subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes para a gestão da saúde no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARAGÓN, M. J.; CASTELLI, A.; GERAATS, P. Can productivity growth measures identify best performing hospitals? *Health Economics*, v. 28, p. 364-372, 2019. Disponível em: [Can productivity growth measures identify best performing hospitals? Evidence from the English National Health Service - PubMed](#) Acesso em: 24 fev. 2025.
- BOJKE, C. et al. "Productivity Growth in the English National Health Service from 1998/1999 to 2013/2014", *Health Economics* 26, p. 547-565, 2017. Disponível em: [Productivity Growth in the English National Health Service from 1998/1999 to 2013/2014 - PubMed](#) Acesso em: 24 fev. 2025.
- CASTELLI, A. et al. "Getting out what we put in: productivity of the English National Health Service", *Health Economics, Policy and Law*, Volume 6 Issue 3, p. 313-335,

2011. Disponível em: [Getting out what we put in: productivity of the English National Health Service - PubMed](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

CASTELLI, A. et al. Health, policy and geography: Insights from a multi-level modelling approach. *Social Science & Medicine*, v. 92, p. 61–73, set. 2013. Disponível em: [Health, policy and geography: Insights from a multi-level modelling approach - ScienceDirect](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

CASTELLI, A.; LAYSON, S.; PEACOCK, S. Examining variations in hospital productivity in the English NHS. Centre for Health Economics, University of York, 2015. Disponível em: [Examining variations in hospital productivity in the English NHS - PubMed](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

HOLLINGSWORTH, B. The measurement of efficiency and productivity of health care delivery. *Health Economics*, v. 17, n. 10, p. 1107–1128, out. 2008. Disponível em: [Efficiency measurement of health care: a review of non-parametric methods and applications - PubMed](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

MARINHO, A.; et al. SUS: avaliação da eficiência. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. Disponível em: [Repositório do Conhecimento do Ipea: SUS : avaliação da eficiência do gasto público em saúde](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

MENDES, Á.; MELO, M. A.; CARNUT, L. A critical analysis of the implementation of the new model for allocating federal resources to primary healthcare: operationalism and improvisation. *Cadernos de Saude Publica*, v. 38, n. 2, pág. e00164621, 2022. Disponível em: [SciELO - Saúde Pública - Análise crítica sobre a implantação do novo modelo de alocação dos recursos federais para atenção primária à saúde: operacionalismo e improvisos Análise crítica sobre a implantação do novo modelo de alocação dos recursos federais para atenção primária à saúde: operacionalismo e improvisos](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

ODWYER, G.; MATTOS, R. A.; KEMPER, E. S. A crise financeira e a saúde: o caso do município do Rio de Janeiro, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 12, p. 4499-4508, 2019. Disponível em: [SciELO Brasil - A crise financeira e a saúde: o caso do município do Rio de Janeiro, Brasil A crise financeira e a saúde: o caso do município do Rio de Janeiro, Brasil](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

YAVICH, N.; et al. Financiamiento, organización, costos y desempeño de los servicios de los subsistemas de salud argentinos. *Revista de Salud Pública*, v. 20, n. 2, p. 150-168, 2016. Disponível em: [Financiamiento, organización, costos y desempeño de los servicios de los subsistemas de salud argentinos](#) Acesso em: 24 fev. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DOENÇA DE CHAGAS NO RIO DE JANEIRO: UMA ABORDAGEM À LUZ DOS DETERMINANTES SOCIAIS DE SAÚDE (DSS)

CHAGAS DISEASE IN RIO DE JANEIRO: AN APPROACH IN LIGHT OF SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH (SDH)

Anna Beatrice Torres dos Santos

 <https://orcid.org/0009-0002-4672-8358>

Correspondência: torrs.ab@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Priscilla Rocha Silva

 <https://orcid.org/0009-0007-3114-7258>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Fabio da Silva de Azevedo Fontes

 <https://orcid.org/0000-0003-2385-6023>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Carmelinda Monteiro Costa Afonso

 <https://orcid.org/0009-0002-1726-4902>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89375

Recebido em: 28 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

Trata-se de um estudo preliminar que pretende analisar a relação entre a distribuição dos vetores da doença (triatomíneos), a notificação da doença de Chagas e a cobertura da assistência médica, assim como os demais indicadores de vulnerabilidade dentro do estado. Como estratégia metodológica utilizou-se dados secundários oriundos das agências oficiais com objetivo de identificar a prevalência de casos da Doença de Chagas no estado do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2024. A Doença de Chagas no Rio de Janeiro revela uma realidade complexa marcada pela escassez de dados e por divergências nos resultados das pesquisas. A falta de informação dificulta a compreensão da verdadeira extensão da doença e sua relação com os determinantes sociais de saúde, além de outros fatores como desigualdade socioeconômica, precariedade habitacional e acesso limitado a serviços de saúde intensificam a vulnerabilidade das populações afetadas.

Palavras-chave: Doença de chagas; determinantes sociais em saúde; triatomíneos.



ABSTRACT

This is a preliminary study that aims to analyze the relationship between the distribution of disease vectors (triatomines), notification of Chagas disease and medical assistance coverage, as well as other indicators of vulnerability within the state.

As a methodological strategy, secondary data from official agencies was used with the objective of identifying the prevalence of Chagas Disease cases in the state of Rio de Janeiro in the period from 2014 to 2024. Chagas Disease in Rio de Janeiro reveals a complex reality marked by a scarcity of data and divergences in research results. This lack of information makes it difficult to understand the true extent of the disease and its relationship with social determinants of health. Issues such as socioeconomic inequality, precarious housing and limited access to health services intensify the vulnerability of affected populations.

Keywords: Chagas disease; Social Determinants of Health; Triatomines.

1 INTRODUÇÃO

Alguns processos de adoecimento transitam entre modos de transmissão simples aos mais complexos com a participação de diferentes vetores específicos nos casos de doenças transmissíveis. Neste sentido, é crucial identificá-los, assim como os determinantes sociais que favoreçam a dinâmica de distribuição de casos no território, de maneira que possibilite a proposição de estratégias de prevenção primária adequadas que evitem o processo de transmissão e o adoecimento, como por exemplo, a vacinação para as doenças imunopreveníveis ou através da prática sexual segura a partir da utilização de preservativo (Luna, 2020; Meurer, 2022).

Este artigo propõe uma discussão não exaustiva sobre a os possíveis nexos causais entre doenças tropicais negligenciadas (DTN), com ênfase na Doença de Chagas, e os determinantes sociais em saúde encontrados no estado do Rio de Janeiro durante o período de 2014 a 2024.

Cabe ressaltar que as DTN são definidas como um grupo de doenças e agravos com prevalência em regiões de vulnerabilidade social, em que há rarefação de equipamentos sociais e direitos básicos, como a disponibilidade de água potável de qualidade, saneamento básicos e acesso a unidades de pronto atendimento por exemplo, causados pela baixa ou nenhuma assistência do poder público nos territórios onde se concentra parte da população periférica empobrecida (OPAS, 2024).

Como meta para 2030 a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) espera fortalecer a implementação de programas robustos na América Latina, além de manter o monitoramento e avaliação da eficácia das propostas de enfrentamento das DTN, a partir

da cooperação técnica, desenvolvimento de políticas públicas comprometidas com diretrizes que permitam o controle e eliminação desses processos de adoecimento (OPAS, 2024).

Nesse cenário, as DTN são compreendidas como socialmente determinadas com prevalência em grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social, em que muitos encontram-se abaixo da linha da pobreza, e, portanto, tornam-se mais suscetíveis ao contágio ou exposição a vetores transmissores do adoecimento. Assim, estratégias de prevenção primária centradas apenas nos agentes e/ou vetores não são eficazes para diminuição das taxas de incidência e morbimortalidade, pois desconsideram as condições sociais associadas à causa e propagação da doença, e nos leva a melhora superficial na incidência sem identificar possíveis sistemas causais geradores e perpetuadores de padrões de reprodução do adoecimento no território (Meneghel, 2020; Vasconcelos, 2015).

1.1 O papel político de Chagas Freitas

O estado do Rio de Janeiro possui 16.055.174 de habitantes distribuídos em 92 municípios com características de espaços urbano e/ou rural e renda per capita de R\$ 2.367,00 (IBGE, 2024).

Está no sétimo lugar no ranking dos estados brasileiros com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,762, considerado alto. Cabe lembrar que este índice misto reúne informações consolidadas relacionadas à escolaridade, expectativa de vida e a renda per capita da população, e embora com valor satisfatório, quando realizamos estudos particularizados de região a região é possível observar contraste acentuado entre as microrregiões do estado marcadas por desigualdades sociais históricas (IBGE, 2024; Dos Santos, 2012).

No início da urbanização do Rio de Janeiro houve desmatamento sem planejamento, seguido pela ocupação dos morros e a formação de cortiços, sobretudo na capital do estado, que resultou na ocupação do espaço no modelo centro-periferia, que garantia os equipamentos sociais centralizados e a periferia sem infraestrutura mínima, como a ausência de um sistema de distribuição de água potável e tratamento de esgoto sanitário que garantissem a segurança sanitária da população (Barbosa, 2023).

Outro evento que agravou a formação de aglomerações habitacionais sem planejamento, se deu com o êxodo rural em direção aos centros urbanos que culminou na ocupação dos morros da cidade do Rio de Janeiro e regiões afastadas do centro em outros municípios, que mais tarde foi acentuada pelo mercado imobiliário com a construção dos grandes condomínios e shoppings provocando a retirada de cobertura vegetal nativa, e consequentemente favorecendo o contato entre pessoas e vetores facilitadores da transmissão de doenças evitáveis (Cavalcante, 2021; Amaro, 2013; Dos Santos, 2012).

Outro ponto de relevância é a evasão escolar, pois segundo os dados oficiais, em 2023 foram 1.945.098 crianças e adolescentes matriculados na rede pública do ensino fundamental em contrapartida tivemos 554.816 adolescentes no ensino médio, ou seja, apenas 28, 5% do total do ensino fundamental. Esses números demonstram que grande parte dos jovens evadem do circuito escolar para o mercado de trabalho formal e informal, e que fazem sentido quando observados a ocupação de 63,7% da população de jovens em trabalhos formais a partir dos 14 anos de idade no ano de 2022 (IBGE, 2024).

Esses dados demonstram mais uma determinação social que impacta diretamente sobre o processo de adoecimento, pois quanto menor a escolaridade de um grupo social maior a probabilidade de adoecimento (Guimarães LM *et al*, 2023).

Este estudo não pretende esgotar possíveis análises dos DSS identificados no território e sua relação com a distribuição da doença de chagas no estado, mas trata-se de uma análise da relação entre a distribuição dos vetores da doença (triatomíneos), a notificação da doença de Chagas e a cobertura da assistência médica, assim como os demais indicadores de vulnerabilidade.

2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo descritivo a partir dos dados secundários coletados de fontes oficiais, seguido da análise a partir da interlocução entre as bases epidemiológicas e dados socioeconômicos, segundo a dinâmica de distribuição de casos, com a finalidade de identificar as regiões favoráveis ao aparecimento do vetor da doença (triatomíneos) e sua relação com os determinantes sociais em saúde no estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 2014 e 2024.

Para tanto foram utilizadas informações do DATASUS (<https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>), que disponibiliza todos os

dados oficiais relacionados a saúde a fim de subsidiar análises objetivas da situação sanitária. Foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (<https://www.ibge.gov.br/>) e do Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea) (<https://www.ipea.gov.br/portal/>).

Para complementação de informações foram utilizados artigos e dissertações relacionadas ao tema utilizando as bases indexadas da Scielo, Bireme e Pubmed com buscas em português e inglês, e utilizadas as palavras-chaves Doença de Chagas, Rio de Janeiro, Triatomíneos e determinantes sociais em saúde (português) e Chagas disease, social determinants of health, triatomíneos e Rio de Janeiro (inglês).

Como critério de exclusão, os artigos publicados antes de 2014 foram descartados.

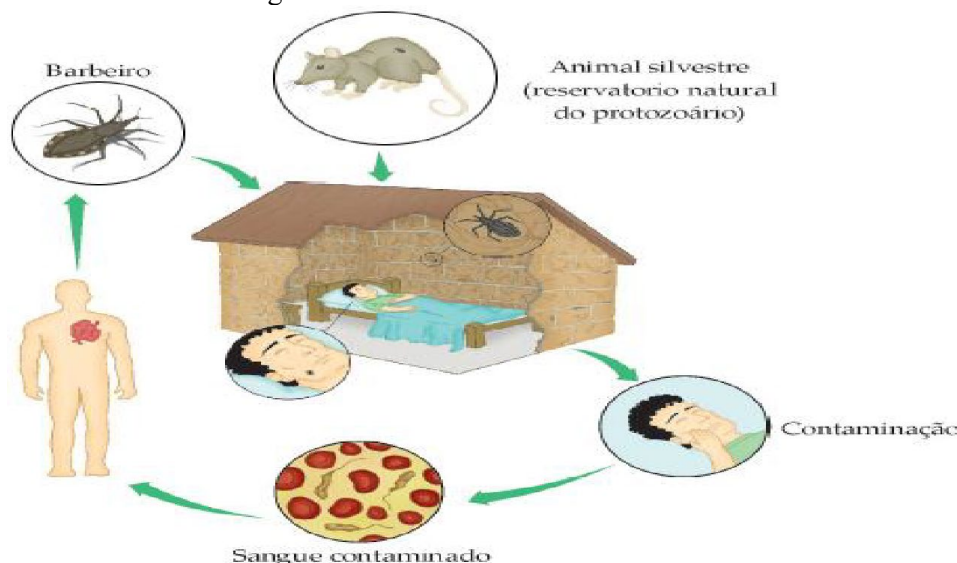
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Doença de Chagas é classificada como uma das Doenças Tropicais Negligenciadas (DTN) causada pelo agente etiológico *Trypanosoma cruzi*, protozoário com quatro formas morfológicas distintas que tem seu ciclo de vida em animais vertebrados e invertebrados, como insetos (barbeiros) da classe dos triatomíneos. Seu ciclo de vida depende do vetor, que se distribui em mais de 130 espécies, encontrados principalmente na América Latina, e os gêneros mais comuns são os *Panstrongylus*, *Triatoma* e *Rhodnius*. Originalmente seu habitat é de região de mata onde infectam animais silvestres quando se alimentam de seu sangue. A partir daí esses mamíferos funcionam como reservatórios para o *Trypanosoma cruzi* (Anunciação, 2022).

Os triatomíneos possuem expectativa de vida de dois anos, possuem hábitos noturnos e se escondem em entulho e frestas. Se alimentam de sangue, e as fêmeas depositam mais de 200 ovos durante o período de alimentação, dando origem a ninfas (Paula, 2024).

Entre as formas de transmissão, destacam-se as vias vetorial e oral. A primeira ocorre quando o barbeiro pica o indivíduo para sugar seu sangue, e concomitantemente relaxa os esfíncteres e deposita suas fezes impregnadas pelo parasita sobre sua pele, que ao coçar introduz o protozoário e inicia a infecção. Observam-se alguns fatores condicionantes que impactam, diretamente, no processo de transmissão, tais como: pobreza, má habitação e ausência de abastecimento de água e tratamento de esgoto (Dos Santos, 2022).

Figura 1 - Forma de transmissão vetorial



Fonte: Mudo, 2019.

A transmissão oral se dá pelo consumo de alimentos ou líquidos contaminados. Neste sentido, se há presença do barbeiro infectado no território há o risco da transmissão da doença de chagas, seja pela picada do inseto, seja pelo consumo de alimentos sem higienização ou por seu manejo inadequado quando preparados para consumo imediato em locais onde a higiene é precária como nas feiras livres, bares e lanchonetes (Almeida, 2021; Dias et al., 2016; Silva Brito, 2019).

De acordo com o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) tivemos oito notificações de sintomas relacionados à Doença de Chagas no Rio de Janeiro no período de 2014 a 2022 que foram classificados da seguinte forma: seis “ignorados” ou “em branco”, um caso como acidental e um caso como “outro”. É possível verificar o número de casos notificados durante o período supracitado. No entanto, percebe-se que a quantidade de notificações não estabelece uma relação direta com o número de triatomíneos infectados no território, pois os dados referentes à esta informação foram agrupados o que dificultou a análise anual de infecções. Na tabela 1, verifica-se essas divergências nos dados, evidenciando possíveis divergências que impactam no resultado consolidado das notificações.

Tabela 1 - Relação entre as Notificações no DataSuS (2014 - 2022) e a ocorrência de triatomíneos no estado do Rio de Janeiro (2008-2021)

Municípios	Notificações DataSUS	Triatomíneos capturados e não infectados	Triatomíneos capturados e infectados
Itaperuna	1 (2020)	1	-
Belford Roxo	1 (2020)	-	-
Rio de Janeiro	2 (2020) 2(2022)	-	-
Duque de Caxias	2 (2022)	-	-
Mangaratiba	-	1	-
Paraty	-	12	-
Petrópolis	-	349	24
Porciúncula	-	2	-
Santa Maria	-	2	4
Madalena	-		

Fonte: Elaboração própria, 2024.

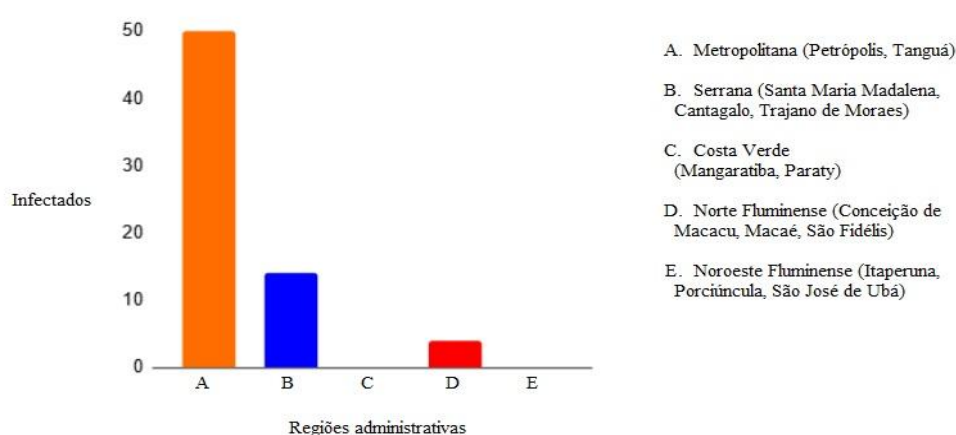
O levantamento de triatomíneos foi orientado pelos ciclos de distribuição do vetor no ambiente que podem ocorrer como os ciclos intradomiciliar e peridomiciliar. No intradomiciliar os insetos são atraídos para dentro das casas próximas à mata, enquanto no ciclo peridomiciliar permanecem ao redor das residências, ou seja, em proximidade com a população. O ciclo silvestre, menos estudado, ocorre em ambientes naturais, onde mamíferos e insetos compartilham o ambiente, mas que se constituem em reserva permanente do vetor circulando nas regiões de mata, que no caso do estado do Rio de Janeiro restam apenas 17,10% da cobertura vegetal nativa encontrada no século XVI. Hoje, boa parte ainda preservada se dá a partir das 43 unidades distribuídas nas diferentes categorias, como as áreas de proteção ambientais (APA), áreas de interesse ecológico, estações ecológicas, parques, unidades de conservação, reservas biológicas e florestas, e em sua maioria sob a responsabilidade da administração do IBAMA (MMA/IBAA, 2007).

A APA Petrópolis possui em seu entorno o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Reserva Biológica do Tinguá e Estação Ecológica Paraíso. No seu interior, estão a Reserva Biológica Estadual de Araras, Reserva Biológica de Alcobaça, Parque Municipal da Taquara, Parque Municipal da Serra da Estrela, Zona Silvestre de Araras e Zona Silvestre da Maria Comprida. Engloba parte da Rebio do Tinguá como Zona de Refúgio de Vida Silvestre que permitem uma ligação via corredor com as Unidades. A APA possui ainda, duas áreas bem preservadas (Araras e Maria Comprida) e cinco Reserva Particular

do Patrimônio Natural (RPPN), e foi o município com o maior número de triatomíneos identificados pela vigilância entomológica, incluindo as fases adulta e ninfa, sendo encontrados mais vetores em ambientes internos (intradomiciliar) do que externos (peridomiciliar). Tanguá foi o segundo município com maior quantidade de vetores. O estudo ressalta que nem todas as amostras foram enviadas para análise e teste para *Tripanossoma cruzi*. No estado do Rio de Janeiro, a *Triatoma vitticeps* foi a espécie mais encontrada (Anunciação, 2022; Paula, 2024).

Segundo os dados apresentados no Datasus no período de 2014 a 2022 e por Anunciação (2022), os Municípios de Itaperuna, Belford Roxo, Rio de Janeiro e Duque de Caxias totalizaram 100% dos casos sem, no entanto, atestar a presença de triatomíneos infectados no território. Neste contexto, insere-se duas possibilidades: a primeira relacionada com o contágio fora do território em movimentos pendulares do indivíduo e a segunda relacionada com a ineficiência da vigilância epidemiológica em busca ativa nos territórios (Brasil, 2021). Ainda de acordo com Anunciação (2022) e em parceria com o Laboratório Interdisciplinar de Vigilância Entomológica em Díptera e Hemíptera (LIVEDIH), que realiza coletas de triatomíneos no Rio de Janeiro, foram usados dados da Secretaria de Saúde do Estado (SES), combinados com os resultados do estudo, para analisar a distribuição dos insetos e sua relação com a transmissão do *Trypanosoma cruzi* (Gráfico I).

Gráfico 1 - Distribuição de Triatomíneos Infectados por Região Administrativa do Rio de Janeiro (2008-2021)



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Os demais municípios que não notificaram casos, mas apresentaram quantidades significativas de triatomíneos infectados demonstraram ainda, que nessas regiões existe possível ação sistemática de desmatamento para construções irregulares de habitações e

ampla probabilidade de contágio na população possivelmente não notificados ao sistema de vigilância epidemiológica. O crescimento da ocupação desordenada das periferias não assistidas pelas políticas públicas de saneamento básico, saúde e educação que são constituintes do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), faz com que surjam as condições de vulnerabilidade necessárias à dinâmica de transmissão do protozoário. Ainda, neste contexto, é possível que haja subnotificações, porquanto os sintomas iniciais da doença podem se relacionar com diversas outras patologias, tais como Toxoplasmose, Malária e Leishmaniose Visceral, estas também ditas negligenciadas, portanto, ressaltamos a necessária identificação via diagnóstico clínico em associação com diagnóstico laboratorial, assim como a permanente vigilância entomológica a fim de identificar possíveis vetores infectados no território (Anunciação, 2022).

A vigilância entomológica pode ser feita de forma passiva, com a participação da comunidade na notificação de vetores encontrados, ou ativa, feita por equipes especializadas. As respostas às notificações devem ser rápidas e eficientes atendendo cada ponto do protocolo de ação afirmando a importância da vigilância ambiental quando incorporada às políticas públicas e desempenhando papel importante ao identificar riscos ambientais à saúde e como parte do sistema único de saúde no processo de recuperação, prevenção e promoção da saúde (Oliveira, 2015; de saúde, 2019).

Assim, a análise das características dos territórios onde foram identificados triatomíneos associados às características socioeconômicas e ambientais dos municípios com notificações de Doença de Chagas se faz relevante como apresentamos na tabela (Tabela 2).

A composição do IDH leva em consideração três variáveis e com valores finais que variam de 0 a 1, sendo 1 a pontuação máxima e 0 (zero) a que apresenta o menor desenvolvimento humano (Rodrigues, 2020). De acordo com os últimos dados do IBGE (2010), os IDHM dos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaperuna, Petrópolis, Rio de Janeiro e Tanguá são, respectivamente, 0,684, 0,711, 0,730, 0,745, 0,799 e 0,654.

Em relação à escolaridade evidencia-se um declínio acentuado observado entre o período de 2008 a 2023 no ensino fundamental com a evasão de 23%. Esse dado impactará a médio e longo prazo precarizando a situação de saúde da população fluminense, já que estudos demonstram a linearidade entre escolaridades e saúde (Lages *et al.*, 2019).

Os índices usados para calcular a vulnerabilidade para Doença de Chagas Crônica (DCC) utiliza como componentes três subíndices, a saber: Chagas, Sentinela e Acesso. O subíndice Chagas utiliza a análise de indicadores diretamente relacionados à doença como a taxa padronizada de registros auto informados no Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), as taxas de falecimento e as taxas de internações conforme o Sistema de Internação Hospitalar (SIH). O subíndice Sentinela se refere a fatores indiretos, como as taxas de internação por complicações cardíacas no SIH e as taxas de falecimento relacionadas à forma crônica da doença, enquanto o subíndice Acesso está relacionado à cobertura de saúde à população e aos protocolos oferecidos com base no diagnóstico de Chagas e outras doenças associadas (Laporta, 2024).

Uma cobertura de saúde sobrecarregada pode resultar em uma busca e coleta de dados ineficientes, comprometendo a eficácia das estratégias.

Tabela 2 - Comparativo de indicadores de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaperuna, Petrópolis, Rio de Janeiro e Tanguá.

	Belford Roxo	Duque de Caxias	Itaperuna	Petrópolis	Rio de Janeiro	Tanguá
Densidade Populacional (2022)	6.116,19 hab/km ²	1.729,36 hab/km ²	91,30 hab/km ²	352,50 hab/km ²	5.174,60 hab/km ²	217,37 hab/km ²
% de Cobertura natural (2014)	2,92	41,48	5,38	53,98	26,42	22,56
% de Cobertura natural (2017)	3,56	42	5,34	54,4	26,56	23,28
% Inscritos no Cadastro Único sem abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo adequados (2014)	3,08	2,13	3,51	0,44	0,24	0,83
% Inscritos no Cadastro Único sem abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo adequados (2017)	2,18	1,82	3,2	0,33	0,18	3,08
Taxa de evasão no ensino fundamental, na rede privada (2014)	5,4	4,1	0,5	1,6	4,3	1,4
Taxa de evasão no ensino fundamental, na rede pública (2014)	6	5,8	2,7	2,4	4,3	3,6
Taxa de evasão no ensino médio, na rede privada (2014)	7	10	2,9	3,7	6,3	-
Taxa de evasão no ensino médio, na rede pública (2014)	14,3	14,4	6,4	11,4	16,5	12,7
Subíndice Chagas	0,123	0,249	0,004	0,005	0,22	-
Subíndice Sentinela	0,266	0,368	0,209	0,243	0,525	0,319
Subíndice Acesso	0,951	0,81	0,449	0,623	0,792	0,399

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Por isso, é essencial que as abordagens incluam não apenas ações voltadas ao controle do vetor e diagnóstico precoce, mas também iniciativas para melhorar o acesso aos serviços de saúde, além do fortalecimento de estratégias pedagógicas voltadas para a população adscrita a esses territórios a fim de implantar e fortalecer a participação engajada da população a partir do conhecimento sobre a doença, de forma que apresente desde as estratégias de prevenção aos sintomas, além da importância do monitoramento nas unidades básicas de saúde (UBS) (Da Costa Matos, 2024).

A doença de Chagas é uma antroponose com expressiva mortalidade no país, e o monitoramento do inseto vetor, assim como a resolução das situações de vulnerabilidade que reproduzem o adoecimento como parte do processo de determinação social, são de fundamental importância na interrupção de seu ciclo de reprodução e, neste sentido faz-se necessário a ação permanente das secretarias de saúde em diálogo permanente com a população a fim de fortalecer sua participação nas estratégias de prevenção e monitoramento da doença (Ministério da Saúde, 2019).

4 PALAVRAS FINAIS

A análise dos dados revela a complexidade envolvida na vigilância da Doença de Chagas no estado do Rio de Janeiro. Embora haja um número significativo de triatomíneos infectados identificados, as divergências entre as notificações de casos em humanos e a presença de vetores apontam possíveis falhas no sistema de monitoramento e na qualidade das informações registradas. A lacuna entre a realidade epidemiológica e os dados oficiais ressalta a necessidade de aprimorar as estratégias de vigilância, diagnóstico e prevenção, principalmente em áreas rurais e periféricas, onde a doença persiste como uma ameaça, e encontra cenário oportuno no ambiente, como a falta de infraestrutura básica, ausência de habitações que proporcionam a coabitação com barbeiros, o manejo inadequado de resíduo sólido e a pobreza, que denuncia a precariedade na distribuição das riquezas geradas no estado.

É necessária a realização de estudos mais amplos e integrados à participação ativa da população, que possam auxiliar na correlação entre a doença e os determinantes sociais, contribuindo para a criação de políticas públicas mais eficazes que oportunizem estratégias de prevenção adequadas aos diferentes cenários encontrados no estado do Rio

de Janeiro. A melhoria da coleta de dados e a análise crítica dos determinantes sociais são passos fundamentais para um enfrentamento eficaz da doença.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ayssa Marinho Vitorino de et al. Doença de Chagas: aspectos epidemiológicos, fisiopatológicos e de transmissão. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 4, n. 5, p. 18931-18944, 2021. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjbspPH1NKLAxVxqpUCHRoZCRQQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Ffojs.brazilianjournals.com.br%2Ffojs%2Findex.php%2FBJHR%2Farticle%2Fdownload%2F35512%2Fpdf%2F90597&usg=AOvVaw2KbPlyWzibMySYGk8zkqV&opi=89978449> Acesso em: 09 set. 2024.

AMARO, Renata Rufino et al. O espaço geográfico e o processo saúde-doença na atualidade: as leishmanioses no estado do Rio de Janeiro. 2013. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiGl-nW1NKLAxW3oJUCHfX2InsQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fbdt.ibict.br%2Fvufind%2FRecord%2FUERJ_0e6b8573cf56b12eeb970600fae9b813&usg=AOvVaw3fDhX9EMS3C6fGzmQAHMCo&opi=89978449 Acesso em: 20 fev. 2025

ANUNCIACÃO, Sebastião Clebson de Macedo et al. **Distribuição geográfica de triatomíneos no Estado do Rio de Janeiro e efeito de óleos essenciais na sobrevivência do inseto vetor *Rhodnius prolixus* (HEMIPTERA: REDUVIIDAE, STÅL, 1859) e no desenvolvimento do parasito *Trypanosoma cruzi* (KINETOPLASTEA: TRYPANOSOMATIDAE, CHAGAS, 1909) em seu hospedeiro invertebrado**. Tese de Doutorado. 2022. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiR1Izm1NKLAxWNRJUCHWesOQMqFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.arca.fiocruz.br%2Fbitstream%2Fhandle%2Fficict%2F55152%2Fsebastiao_anunciacao_ioc_mest_2022.pdf%3Fsequence%3D2%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw1wdxWThLD7GeT3L_D0Rm5Q&opi=89978449 Acesso em: 09 set. 2024.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/consulta> Acesso em: 18 dez. 2024.

BARBOSA, Karoline Francisco. A escassez de políticas habitacionais e as moradias com condições precárias de saneamento em Duque de Caxias (RJ). **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Gestão Pública Para O Desenvolvimento Econômico e Social, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro**, 2023. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwipyer51NKLAxVFpZUCHVAtF0wQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fpantheon.ufrj.br%2Fhandle%2F11422%2F23601&usg=AOvVaw2UeYJWz3XO5mXpAoeWKuXK&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). **Disponível em:**
<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthotm.exe?sinanet/cnv/chagasrj.def> Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde- Doenças de Chagas Aguda e distribuição espacial de triatomíneos de importância epidemiológica. Boletim epidemiológico, 2021. Disponível em:
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi15-eM1dKLAXUep5UCHVWXLnUQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fsaude%2Fpt-br%2Fassuntos%2Fsaude-de-a-a-z%2Fd%2Fdoenca-de-chagas%2Farquivos%2Fboletim-epidemiologico-vol-50-no-02-2019-doenca-de-chagas-aguda-e-distribuicao-espacial-dos-triatomineos-de-importancia-epidemiologica-brasil-2012-a-2016.pdf%2Fview&usg=AOvVaw16ahyKzoIHZ2xMuGS0nzCC&opi=89978449>
Acesso em: 20 fev. 2025.

CAVALCANTE, Vitória Iarima de Oliveira. Programas de urbanização das favelas e condição de vulnerabilidade social na cidade do Rio de Janeiro. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.**

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwib6cCm1dKLAXXvp5UCHRpNFPYQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F12167%2F96%2FBPS_30_NPS1_Os_programas_de_urbanizacao.pdf&usg=AOvVaw39oXV5L5-8q1RoTGRxbltU&opi=89978449 Acesso em: 20 fev. 2025.

DA SAÚDE, M. Guia de vigilância em saúde. **3a edição. BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços**, 2019. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEWj51dG31dKLAXVdSLgEHcG6KhAQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fbvsms.saude.gov.br%2Fbvs%2Fpublicacoes%2Fguia_vigilancia_saude_3ed.pdf&usg=AOvVaw1xbG2L2lz61PEqSAXoAbD7&opi=89978449 Acesso em: 20 fev. 2025.

DIAS, João Carlos Pinto et al. II Consenso Brasileiro em Doença de Chagas, 2015. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 25, n. esp, p. 7-86, jun. 2016. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742016000500007&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 15 abr. 2024.

DOS SANTOS, Marcelo Matos; PASSOS, Durval Lúcio Rodrigues; DOS ANJOS, Danielle Oliveira. Avaliação panorâmica da doença de Chagas na América Latina. **Revista Brasileira de Educação, Saúde e Bem-estar**, v. 1, n. 3, 2022. DOI: <https://rebesbe.emnuvens.com.br/revista/article/view/75> Acesso em: 09 set. 2024.

DOS SANTOS, Thamires Andrade. URBANIZAÇÃO DESORDENADA E PARADIGMAS SOCIOAMBIENTAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2012. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjP6MnQ1dKLAX3tZUCHbk-KT8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.iciet.fiocruz.br%2Fsites%2Fwww.iciet.fiocruz.br%2Ffiles%2Fcurriculo_do_sistema_de_curriculos_lattes_marcio_sacramento_de_oliveira.pdf&usg=AOvVaw3MdV-RSzFAeIfWIITphgMd&opi=89978449

Acesso em: 20 fev. 2025.

GUIMARÃES, Lucas Melo; CUNHA, Geraldo Marcelo; LEITE, Iuri da Costa;

MOREIRA, Ronaldo Ismerio; CARNEIRO, Eduilson Lívio Neves da Costa.

Associação entre escolaridade e taxa de mortalidade por dengue no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 39, n.9, 2023. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwie0ZXg1dKLAXV4RLgEHdw0GN8QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Ffscsp%2Fa%2FhXQKqG6PJHzygYT66dVQPCr%2F%3Fang%3Dpt%26format%3Dpdf&usg=AOvVaw3mHJxMKQd7l2MxegT_u8Pz&opi=89978449 Acesso em: 20 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados. Rio de Janeiro**, (33). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html> Acesso em: 13 set. 2024.

LAGES, D. dos S.; KERR, B. M.; BUENO, I. de C.; NIITSUMA, E. N. A.; LANA, F. C. F. A baixa escolaridade está associada ao aumento de incapacidades físicas no diagnóstico de hanseníase no Vale do Jequitinhonha. **HU Revista**, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 303–309, 2019. DOI: <10.34019/1982-8047.2018. v44. 14035>. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/hurevista/article/view/14035> Acesso em: 14 set. 2024.

LUNA, Expedito José de Albuquerque; CAMPOS, Sérgio Roberto de Souza Leão da Costa. O desenvolvimento de vacinas contra as doenças tropicais negligenciadas.

Cadernos de saúde pública, v. 36, p. e00215720, 2020. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi76bv91dKLAXXyqJUCHSG5Av0QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Ffscsp%2Fa%2FQvswzdJsgBJSkrdDfdCtZkH%2Fabstract%2F%3Fang%3Dpt&usg=AOvVaw1BfL71hE5WY8ckhfxBxcEP&opi=89978449>

Acesso em: 20 fev. 2025.

MENEGHEL, Stela Nazareth. Epidemiologia para atenção primária em saúde.

Desenvolvimento do trabalho e formação na saúde: diálogos e artesanias. Porto Alegre: Evangraf, 2020. p. 93-145, 2020. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiO2oWN1tKLAXWmr5UCHbvRFXEQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fflume.ufrgs.br%2Fhandle%2F10183%2F220052%3Fshow%3Dfull&usg=AOvVaw2yQvpLI6qk0y2LsIwkkqfT&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

MEURER, Igor Rosa; COIMBRA, Elaine Soares. Doenças tropicais negligenciadas e o seu contexto no Brasil. **HU revista**, v. 48, p. 1-2, 2022. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwidlv2b1tKLAXUDqpUCHR1iF1sQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufjf.br%2Findex.php%2Fhurevista%2Farticle%2Fview%2F37905>

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/d/doenca-de-chagas/arquivos/subindices-e-indice-de-vulnerabilidade-para-dcc-por-municipio-brasil.pdf/view> Acesso em: 20 fev. 2025.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Subíndices e índice de vulnerabilidade para Doença de Chagas por município – Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/d/doenca-de-chagas/arquivos/subindices-e-indice-de-vulnerabilidade-para-dcc-por-municipio-brasil.pdf/view> Acesso em: 18 dez. 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (MMA/IBAMA). Plano de Manejo. Área de Proteção ambiental região serrana de Petrópolis. 2007. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-regiao-serrana-de-petropolis/arquivos/apa_petropolis.pdf Acesso em: 18 dez 2024.

MUDO, Silvana Maria Maciel; REIS, Alexandre Henrique dos. Programa de Pós Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal do Vale do São Francisco - Mídias digitais: Doença de Chagas- Juazeiro-BA, 2019. Disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjHiYWyltKLAXVorpUCHeB1FEwQFnoECBIQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.pgextensaorural.univasf.edu.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F09%2Fcartilha-final.pdf&usg=AOvVaw3wh9D3B_o9P83vGoPajo7l&opi=89978449 Acesso em: 20 fev. 2025.

OLIVEIRA, Cátia Martins de; CRUZ, Marly Marques. Sistema de Vigilância em Saúde no Brasil: avanços e desafios. **Saúde em Debate**, v. 39, n. 104, p. 255-267, 2015. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewio1KbC1tKLAXWjJUCHXn-CrIQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Ffj%2Ffsdeb%2Fa%2FnyMJZ63cRJWnts4SDG7wN5C%2F&usg=AOvVaw2tmz4pu2s7EvSyCasDhFLU&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). **Doenças Tropicais Negligenciadas: dia mundial chama a atenção para o fortalecimento de ações intersetoriais para melhorar a qualidade de vida das comunidades.** 2024. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/30-1-2024-doencas-tropicais-negligenciadas-dia-mundial-chama-atencao-para-fortalecimento> Acesso em: 15 de dez 2024.

PIZZICHINI, Marcia Margaret Menezes; PATINO, Cecilia Maria; FERREIRA, Juliana Carvalho. Medidas de frequência: calculando prevalência e incidência na era do COVID-19. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, v. 46, p. e20200243, 2020. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjp78jT1tKLAXX8rJUCHT0mIPIQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Ffj%2Fjbneu%2Fa%2FyzdNrrMgb8xMwJ6sgQnrmWt%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw0w8c2SD-8JQU-21hTnaK0n&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJkpbk1tKLAXWOvJUCHQcXJxoQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fproxy.furb.br%2Fojs%2Findex.php%2Funiversocontabil%2Farticle%2Fview%2F75&usg=AOvVaw0jkb1cG1BgZ4HmzUZXaOv&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

SILVA BRITO, Josué da. Doença de Chagas: aspectos fisiopatológicos e históricos. **Revista Atenas Higeia**, v. 1, n. 2, p. 54-60, 2019. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwik8ury1tKLAXXTpUCHSH0JXcQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.atenas.edu.br%2Fhigeia%2Farticle%2Fview%2F17&usg=AOvVaw1zsLsaw4CVjEqVuRIeQu8E&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

VASCONCELOS, Rodrigo Silveira; KOVALESKI, Douglas Francisco; JUNIOR, Zeno Carlos Tesser. Doenças Negligenciadas: revisão da literatura sobre as intervenções propostas. **Saúde & Transformação Social/Health & Social Change**, v. 6, n. 2, p. 114-131, 2015. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivsuaC19KLAXWkrZUCHZKuFbMQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F2653%2F265345668012.pdf&usg=AOvVaw2zsi1tnT1el93ee7JNOCz6&opi=89978449> Acesso em: 20 fev. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

CHAGAS FREITAS E SUA INFLUÊNCIA NA FUSÃO DA CONSOLIDAÇÃO DO ATUAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1979-1983): A ÁREA SEGURANÇA PÚBLICA NO CASO DA PM/RJ CRIADA EM 1975

CHAGAS FREITAS AND HIS INFLUENCE ON THE CONSOLIDATION OF THE CURRENT STATE OF RIO DE JANEIRO (1979-1983): THE PUBLIC SECURITY AREA IN THE CASE OF THE PM/RJ ESTABLISHED IN 1975

Danielle Damasceno dos Santos

 <https://orcid.org/0009-0003-0291-4084>

Correspondência: danielle_damasceno@live.com

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil.

Marcelo Costa Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0002-0167-5080>

Correspondência: mcfpolitica@gmail.com

Professor e pesquisador da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89369

Recebido em: 28 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

Este artigo preenche uma lacuna na literatura ao investigar o papel de Chagas Freitas na formação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Através da análise de documentos históricos, o estudo busca compreender os processos de decisão e os conflitos políticos que levaram à fusão das forças policiais da Guanabara e do Rio de Janeiro. Ao analisar a criação da Polícia Militar como um estudo de caso, o artigo contribui para uma melhor compreensão da gênese da instituição e de seu papel na história política e social do estado, evidenciando a importância de Chagas Freitas como um ator-chave na configuração da segurança pública fluminense.

Palavras-chave: Fusão; Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; Estado da Guanabara; Segurança Pública; Chagas Freitas;

ABSTRACT

This article fills a gap in the literature by investigating the role of Chagas Freitas in the formation of the Military Police of the State of Rio de Janeiro. Through the analysis of historical documents, the study seeks to understand the decision-making processes and political conflicts that led to the merger of the police forces of Guanabara and Rio de Janeiro. By examining the creation of the Military Police as a case study, the article contributes to a better understanding of the institution's genesis and its role in the



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

political and social history of the state, highlighting the importance of Chagas Freitas as a key actor in shaping public security in Rio de Janeiro.

Keywords: Merge; Military Police of the State of Rio de Janeiro; Public Security; Chagas Freitas

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe a analisar as relações de poder e seus impactos na instituição policial, tendo como objeto de estudo a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. O recorte temporal foca em um período de profundas transformações políticas e sociais durante a Ditadura Militar, especificamente após a fusão entre os antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, que tinha Niterói como capital. A escolha desse período histórico é particularmente significativa, pois a fusão dos estados em 1975 ultrapassou o limite de uma mera reorganização administrativa territorial. Este processo desencadeou uma profunda reestruturação que afetou todas as instituições políticas do Estado, incluindo, o aparato da segurança pública.

A produção acadêmica sobre a polícia constitui um campo fértil de investigação, caracterizado pela diversidade de abordagens e objeto de estudos. No entanto, é possível identificar o fio condutor que perpassa todas as análises historiográficas e sociológicas: as relações de poder e suas formas de administração, que se manifestam em diferentes intensidades conforme as categorias de análise empregadas em cada pesquisa.

As pesquisas acadêmicas se dividem entre a exploração de uma possível cultura policial e a análise do papel das forças policiais como agentes repressivos na sociedade brasileira. Inicialmente, a historiografia sobre a Polícia Militar focou na relação entre Estado e sociedade analisando o Estado principalmente através de suas manifestações instrumentos de poder, tais como a Polícia, o sistema prisional, o aparato judicial e entre outros. Essa abordagem encontrou fundamentação teórica especialmente nas correntes filosóficas de Althusser e Foucault que ofereceram arcabouço conceitual para compreender os mecanismos do controle de Estado.

Paralelamente, surgiram estudos influenciados por E. P. Thompson, que embora também partissem na narrativa marxista como Althusser, distinguiam-se por enfatizar as práticas do dia a dia. Essa perspectiva possibilitou uma análise profunda das interações entre a força policial e a sociedade ao tornar a atuação policial visível como objeto de estudo (Bretas; Rosemberg, 2013).

A historiografia sobre a polícia abrange diversas abordagens analíticas. Ele explora tanto o policiamento urbano quanto o rural, assim como as dinâmicas de poderes regionais ou em poderes centralizados. Essa análise se estende por diversos períodos históricos do Brasil, mantendo uma contante tensão dual sobre o objeto de estudo, a polícia¹ (Bretas; Rosemberg, 2013). Essa dualidade não se limita ao campo historiográfico, sendo também permeada nos estudos sociológicos brasileiros, que exploram dimensões culturais, violência e democracia e políticas públicas da segurança pública.

Levando em conta essas reflexões introdutórias acerca dos estudos acadêmicos relacionados à polícia, o trabalho em questão está organizado em quatro seções principais. A primeira dedica-se à análise do processo de fusão, seus principais agentes e impactos gerados. Na segunda seção, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa, bem como os desafios metodológicos enfrentados. A terceira seção expõe os resultados preliminares da investigação sobre os impactos políticos da fusão no âmbito da segurança pública, com enfoque específico na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, nas considerações finais, sintetiza-se as principais conclusões preliminares obtidas através da pesquisa.

2 A FUSÃO DOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E ANTIGA GUANABARA

O impacto nas trajetórias dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro foi desencadeado pelo Artigo 8º da Lei Complementar nº 20/1974. Esse dispositivo legal sancionado por presidente Geisel, estabeleceu um projeto da fusão entre essas entidades territoriais, a ser efetivada em 15 de março de 1975.

Sob a análise de cunho nacional, é notável o caráter autoritário intrínseco a esse projeto, implementado por meio de política intervencionistas. O próprio Poder Executivo, sob o comando do general Ernesto Geisel, foi o autor do projeto que originou a lei, e a sua tramitação em regime de urgência demonstrou claramente a intenção do governo de

¹ Para melhor compreensão mais aprofundada sobre o desenvolvimento dos estudos policiais na historiografia brasileira, consultar BRETAS, Marcos; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173., ver MAUCH, Claudia. **Dizendo-se autoridade:** polícia e policiais em Porto Alegre, 1896-1929. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34692/000791411.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

evitar debates ou uma análise mais aprofundada sobre o tema (Ferreira; Grynszpan, 1994). Para justificar a aprovação da fusão, foram apresentados diversos argumentos supostamente favoráveis, como a necessidade de reverter o esvaziamento econômico e a visão geopolítica de constituir um estado mais robusto. Tais justificativas alinhavam-se ao plano de desenvolvimento proposto pelo governo Geisel (Motta, 2000, p. 23).

Este processo, contudo, precisa ser compreendido dentro do contexto histórico mais amplo da cidade do Rio de Janeiro e seu significado político, social e cultural para o Brasil. A cidade experimentou sucessivas transformações político-administrativas desde o século XIX. Em 1834, foi estabelecida como município neutro do governo imperial. Com advento da República, converteu-se em Distrito Federal. Embora a transferência da capital federal para o Planalto Central constasse em diversas Constituições, sua concretização só ocorreu em 1956, com a aprovação da mudança para Brasília.

A ideia de fusão entre a cidade do Rio e o antigo estado ganhou adeptos após o deputado Afonso Arinos, da UDN, desenvolver um projeto específico sobre o tema (Pereira, 2016, p. 22). Vale ressaltar que a cidade do Rio de Janeiro, ainda fortemente influenciada por sua histórica condição de capital do país, apresentou resistências significativas ao processo de fusão, o que levou inicialmente à criação da cidade-estado Guanabara como uma solução intermediária para sua organização político-administrativa (Motta, 2000).

O processo de estadualização da Guanabara foi liderado por figuras políticas de destaque, como Carlos Lacerda, Negrão de Lima, e, sobretudo, Chagas Freitas. Este último, que assumiu o papel de último governador do Estado da Guanabara, teve aval do Exército devido à sua capacidade ao concentrar esforços nas questões políticas locais. Tal postura contribuiu significativamente para a diminuição do status de capitalidade do Rio de Janeiro em favor da nova capital em formação, Brasília (Motta, 2000, p. 11). A partir de 1968, com o endurecimento do regime militar, o governo federal passou a ampliar os investimentos em Brasília, promovendo, de maneira gradual, o esvaziamento das funções de capital anteriormente exercida pelo Rio de Janeiro. Esse processo de transferência de poder político culminou com a estadualização, que se concretizou através da fusão da Guanabara com o Estado do Rio, capital Niterói.

Nesse cenário político carioca, a integração política e administrativa surgiu como questão altamente relevante. Embora de muitos historiadores concordem que a fusão não teve como objetivo principal dissolver politicamente o partido de oposição Movimento

Democrático Brasileiro (MDB) carioca, as razões políticas por trás da decisão de fusão ainda são debatidas no meio acadêmico. A principal questão política envolvia a tentativa de reduzir a influência política da cidade do Rio de Janeiro como capital nacional e transformá-la em apenas mais um município dentro de um estado federativo² (Motta, 2001). Esse é o contexto em que surgiu grande disputa entre os dois estados por protagonismo na criação dessa nova unidade federativa; uma disputa marcada por divergências em suas linhas políticas e no qual a figura de Chagas Freitas teve papel de destaque.

2.1 O papel político de Chagas Freitas

A força política de Chagas Freitas, tanto nas políticas locais quanto na liderança do diretório do seu partido, fundamentou-se em grande parte na sua influência midiática e no controle que exercia dentro do partido. O jornal *O Dia*, do qual era proprietário e diretor, foi sua principal ferramenta de articulação. Por meio desse veículo, ele não apenas ampliou filiações ao MDB, mas também utilizou reportagens para projetar uma postura de oposição moderada, muitas vezes alinhada ao regime (Pereira, 2016).

Por meio dessas articulações políticas, Chagas Freitas conquistou o governo do estado da Guanabara em 1970. A eficiência da máquina chaguista foi fundamental não apenas para sua vitória eleitoral, mas também para garantir a eleição de deputados alinhados ao governador (Pereira, 2016, p. 84). Durante o seu mandato, Chagas Freitas manteve-se deliberadamente distante de pretensões políticas nacionais, postura que agradava aos setores militares da época. Ele concentrou seus esforços nas articulações políticas locais, consolidando uma prática identificada pelos historiadores como “chaguismo”³. Contudo, sua força política foi colocada à prova diante da instabilidade gerada pelas implementações de decretos de acordo com o interesse do regime militar, como no caso da fusão.

² Sobre debates das conjunturas da fusão e seus desafios, ver MOTTA, Marly Silva da. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da (org.). **Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001, p. 19-56

³ Para uma análise completa do funcionamento do chaguismo, consultar MOTTA, Marly Silva. O governador da Guanabara. In.: Sarmento, Carlos Eduardo (org.). **Chagas Freitas**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, Alerj, 1999. Ver DINIZ, Eli. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

Como oposicionista que colaborava com o regime militar, Chagas Freitas consolidou sua posição junto aos grupos militares por meio de vários fatores. Ele possuía um importante jornal de grande apelo popular, adotava uma postura conciliadora entre a oposição e os militares e exercia forte influência no legislativo estadual. Sua intervenção foi fundamental na mediação de conflitos entre dois estados, na contenção de reivindicações das oposições e na manutenção da cooperação com o governo. Assim, contribuiu significativamente para minimizar as fricções decorrentes da imposição do poder central (Ferreira, 1999, p.194).

Após a fusão, as mudanças no sistema político carioca, principalmente nas secretarias governamentais, foram muito pequenas se comparadas ao sistema administrativo do antigo Estado da Guanabara. A postura apolítica do Almirante Faria Lima, aliada à colaboração de Chagas Freitas, favoreceu os interesses do antigo Estado da Guanabara. Além disso, a própria configuração do estado na fusão reforçou o protagonismo da cidade do Rio de Janeiro em relação ao antigo Estado do Rio, algo refletido na criação da Região Metropolitana. Ironicamente, foi na Guanabara, então região de oposição, que as decisões do governo federal foram apoiadas, fortalecendo tanto a posição de Chagas Freitas e do MDB no cenário político.

Esta predominância da Guanabara se manifestou em vários setores políticos, com o destaque para a área da Segurança Pública, onde a influência do antigo Estado da Guanabara sobrepôs em certo grau o antigo Estado do Rio. A análise do processo de fusão revela, assim, um intrincado mosaico político, administrativo e social que foram determinantes para moldar as políticas de segurança pública do novo Estado do Rio de Janeiro. Nesse contexto, a Polícia Militar, como uma instituição inserida a esta estrutura político-administrativa, também sentiu os efeitos do protagonismo exercido pela Guanabara.

2.2 Segurança Pública: A Polícia Militar na fusão

Nessa esteira política em que marcava o Brasil e, de forma particular, o estado do Rio de Janeiro, com suas peculiaridades e desafio, torna-se fundamental refletir sobre os impactos desse contexto político influenciava diretamente a segurança pública. Mais especificamente, torna-se essencial analisar o impacto desse ambiente no papel e nas ações da Polícia Militar.

A história da Polícia militar está intrinsecamente atrelada à preservação da ordem pública. Sua origem remonta ao processo de militarização das forças de segurança, desde início submetida a treinamento militares e com identidade híbrida, combinando características civis e militares. Sendo força auxiliar do Exército, a Polícia Militar adota comportamentos e estratégias com influência militar. A atuação policial, em muitos casos, assemelha-se as operações de guerras conduzidas pelas Forças Armadas, com a “caça a bandidos” ecoando a concepção de combate a inimigo em tempos de guerra. Essa herança militar moldou a mentalidade do policial militar, que muitas vezes opera sob uma lógica de guerra, mesmo que com as distinções entre as atividades policiais e as operações militares. Em sua essência, a concepção de guerra e a doutrina militarizada continuam a exercer forte influência na identidade policial (Sento-Sé, 2001, p. 164).

Em 1969, o regime militar atribuiu à polícia militar uma nova responsabilidade: o policiamento ostensivo. Essa medida representou uma transição importante, deslocando o papel da PM de uma lógica militarizada e aquartelada para uma atuação direta na segurança pública, o que, conseqüentemente, redefiniu suas atribuições. Essa reestruturação e a forma como foi implementada gerou impactos significativos na gestão de segurança pública como um todo e, em particular, na forma como as polícias militares operam. A instituição passou por transformações em sua organização interna, em suas estratégias e, fundamentalmente, em sua própria cultura.

A ambiguidade cultural da Polícia Militar, resultante de sua natureza híbrida, trouxe uma consequência na crise de identidade em relação às suas atribuições. A subordinação das PMs ao Exército, processo que se intensificou a partir da Era Vargas e se consolidou durante a Ditadura Militar, manifestou-se de diversas formas, como na criação de órgãos específicos para controle de suas atividades⁴ e, principalmente, na prática de designar oficiais do Exército para o comando das Polícias Militares, uma tradição que se manteve até o final do regime militar (Muniz, 1999).

A militarização da cultura das PMs, combinada com uma visão de segurança pública misturada com a lógica militar, produziu impactos significativos na gestão da segurança pública. Esta influência, deliberada ou não, perpetuou os princípios do Exército nas funções do Estado. As atividades das PMs permaneciam sob a jurisdição militar,

⁴ O Decreto-Lei nº 317, 13/03/1967 estabeleceu a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), subordinada ao Departamento Geral do Pessoal (DGP), com o Inspetor-Geral das Polícias Militares sendo um General do Exército. Isso implicava que todos os assuntos das PMs, inclusive o controle bélico, eram reportados ao Ministério da Guerra/Exército, reforçando a influência militar sobre as polícias estaduais.

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

criando uma dualidade em suas atribuições: além do policiamento ostensivo, atuavam como agência de serviços de informações do Exército (Sento-Sé, 2001; Muniz, 1999). Tal arranjo ocasionou um ciclo incompleto de sua função policial, gerando consequências que se estenderam para além do período da redemocratização e persistem até os dias atuais.

Para a polícia carioca, além da complexa questão das subordinações, adicionou-se o desafio da fusão político-administrativa dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, que impactou em certo grau a identidade, a memória e a estrutura organizacional da PM do novo Estado do Rio de Janeiro. A PMERJ emergiu, então, da unificação de três organizações distintas: a Polícia Militar do antigo Distrito Federal, a da extinta Guanabara e a do antigo Estado do Rio de Janeiro. Esta consolidação demandou uma ampla reorganização interna da Polícia Militar, incluindo o reordenamento dos batalhões e a reintegrações de efetivos (Muniz, 1999).

A formação da nova PMERJ, a partir dessas diferentes organizações trouxe desafios complexos que é sentido até os dias atuais. As divergências nas formas de atuação entre as corporações criaram dificuldades iniciais na condução das atividades policiais, principalmente considerando a ampliação territorial após a fusão. Além disso, evidenciou-se a predominância do antigo estado da Guanabara sobre a área da segurança pública. Esta sobreposição foi particularmente sentida pelos policiais do antigo estado do Rio de Janeiro, capital Niterói, como demonstra o depoimento do Coronel Jorge Silva, da antiga PM/RJ capital Niterói, registrado por Sento Sé (2001, p. 178):

"Na cabeça do pessoal do antigo Estado da Guanabara, nós éramos um apêndice. Para eles, não houve fusão, houve anexação. A cúpula da PM era toda da Guanabara. [...] Tinha essa coisa de apaga tudo e faz como era no antigo estado da Guanabara. Tudo o que era do antigo estado do Rio de Janeiro era ruim, não prestava. Com isso, muitas coisas boas se perderam. Além disso, o treme-terra não podia desempenhar em hipótese alguma o papel do intelectual, do sabido. Afinal, ele era o primitivo."

No contexto da fusão dos estados, a preeminência dos elementos autoritários do regime militar influenciou não apenas a forma de atuação da polícia militar, mas também a estrutura político-administrativo da segurança pública. A predominância da Polícia Militar da antiga Guanabara em detrimento daquela do antigo estado do Rio de Janeiro perpetuou uma narrativa de desequilíbrio e tensões no âmbito interno da segurança pública (SENTO-SÉ, 2001, p.179). As seções seguintes, portanto, dedicam-se a analisar a

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

extensão dessa sobreposição do antigo Estado da Guanabara e seus impactos na organização político-administrativa, ao considerar tanto a identidade quanto a memória institucional da polícia militar.

3 METODOLOGIA E DESAFIOS METODOLÓGICOS

A empreitada fundamenta-se em uma análise quantitativa e empírica através de periódicos da Hemeroteca da Biblioteca Nacional – além dos Boletins das antigas PMs da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro, capital Niterói no arquivo central do atual PMERJ. Entre os periódicos, destacam-se o Jornal do Brasil, o Diário de Notícias, O Fluminense e a Tribuna de Imprensa. Esses documentos forneceram embasamento sobre as polícias militares dos antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, bem como sobre a atual polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. O Sistema de Informação do Arquivo Nacional (SIAN), por sua vez permitiu o acesso a alguns registros documentais relevantes, expandindo significativamente o escopo das fontes primárias.

Esta concentração nas fontes documentais acima decorre do fato que não existem depoimentos de Policiais militares da Guanabara ou do antigo Estado do Rio de Janeiro – os realizados em estudos feitas por outros pesquisadores infelizmente se perdeu e não foi disponibilizado para outros estudiosos. Da mesma forma, por motivos logísticos, não seria possível entrevistar PMs aposentados por conta das limitações de prazos e recursos financeiros desta pesquisa.

Ademais, os acervos do Arquivo Nacional, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC FGV) e o Arquivo da Polícia Militar foram essenciais para elucidar as interações entre o governo estadual – representados por figuras como Faria Lima e Chagas Freitas – e questões de administração pública no atual Estado do Rio de Janeiro. Esses fundos arquivísticos foram fundamentais para esclarecer as dinâmicas entre o poder local e o governo central. Além disso, revelou-se uma fonte crucial para a compreensão aprofundada da instituição. Os Boletins administrativos, em particular, permitiram uma análise detalhada das mudanças estruturais, do funcionamento interno e do processo de reestruturação durante a fusão.

É importante ressaltar os desafios metodológicos enfrentados durante a pesquisa. O acesso ao Arquivo da PMERJ, localizado na Batalhão do Choque (BChoque) no centro

do Rio de Janeiro, mostrou-se particularmente desafiador, principalmente no que se refere à obtenção de autorização para consulta aos Boletins. Igualmente desafiador foi o acesso ao Centro de Memória Treme-Terra, um importante acervo que mantém conexão com os antigos policiais da PM/RJ. Este centro de memória representaria uma fonte valiosa para compreender tanto as mudanças estruturais quanto a preservação da memória, que outrora tem tornado esquecido após a fusão. Além desses fatores, revelou-se desafiador estabelecer contato direto com policiais que atuaram no período, o que limitou a capacidade de compreender mais profundamente os acontecimentos da época e os impactos diretos e indiretos da fusão em suas experiências profissionais.

Apesar dos desafios metodológicos, a pesquisa produziu resultados significativos. A seção seguinte examina o processo de fusão e a preponderância do Estado da Guanabara em relação à Polícia Militar. Por meio de exames das fontes primárias disponíveis, foi possível identificar, mesmo em ocorrências triviais e pontuais, evidências desta predominância. Além disso, o estudo busca entender em como acontecimentos históricos moldaram a memória, da identidade e o senso de pertencimento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Polícia Militar: a crise interna

A empreitada fundamenta-se em uma análise quantitativa e empírica através de periódicos da Hemeroteca da Biblioteca Nacional – além dos Boletins das antigas PMs da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro, capital Niterói no arquivo central do atual PMERJ. Entre os periódicos, destacam-se o Jornal do Brasil, o Diário de Notícias, O Fluminense e a Tribuna de Imprensa. Esses documentos forneceram embasamento sobre as polícias militares dos antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, bem como sobre a atual polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. O Sistema de Informação do Arquivo Nacional (SIAN), por sua vez permitiu o acesso a alguns registros documentais relevantes, expandindo significativamente o escopo das fontes primárias.

Esta concentração nas fontes documentais acima decorre do fato que não existem depoimentos de Policiais militares da Guanabara ou do antigo Estado do Rio de Janeiro – os realizados em estudos feitas por outros pesquisadores infelizmente se perdeu e não foi disponibilizado para outros estudiosos. Da mesma forma, por motivos logísticos, não

seria possível entrevistar PMs aposentados por conta das limitações de prazos e recursos financeiros desta pesquisa.

Ademais, os acervos do Arquivo Nacional, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC FGV) e o Arquivo da Polícia Militar foram essenciais para elucidar as interações entre o governo estadual – representados por figuras como Faria Lima e Chagas Freitas – e questões de administração pública no atual Estado do Rio de Janeiro. Esses fundos arquivísticos foram fundamentais para esclarecer as dinâmicas entre o poder local e o governo central. Além disso, revelou-se uma fonte crucial para a compreensão aprofundada da instituição. Os Boletins administrativos, em particular, permitiram uma análise detalhada das mudanças estruturais, do funcionamento interno e do processo de reestruturação durante a fusão.

É importante ressaltar os desafios metodológicos enfrentados durante a pesquisa. O acesso ao Arquivo da PMERJ, localizado na Batalhão do Choque (BChoque) no centro do Rio de Janeiro, mostrou-se particularmente desafiador, principalmente no que se refere à obtenção de autorização para consulta aos Boletins. Igualmente desafiador foi o acesso ao Centro de Memória Treme-Terra, um importante acervo que mantém conexão com os antigos policiais da PM/RJ. Este centro de memória representaria uma fonte valiosa para compreender tanto as mudanças estruturais quanto a preservação da memória, que outrora tem tornado esquecido após a fusão. Além desses fatores, revelou-se desafiador estabelecer contato direto com policiais que atuaram no período, o que limitou a capacidade de compreender mais profundamente os acontecimentos da época e os impactos diretos e indiretos da fusão em suas experiências profissionais.

Apesar dos desafios metodológicos, a pesquisa produziu resultados significativos. A seção seguinte examina o processo de fusão e a preponderância do Estado da Guanabara em relação à Polícia Militar. Por meio de exames das fontes primárias disponíveis, foi possível identificar, mesmo em ocorrências triviais e pontuais, evidências desta predominância. Além disso, o estudo busca entender em como acontecimentos históricos moldaram a memória, da identidade e o senso de pertencimento.

As estruturas do Estado-Maior, da Secretaria da Polícia Militar, do Gabinete do Comando Geral, dos Conselhos e das Comissões, da antiga PMEG, passa a constituir os órgãos básicos de Direção Geral de Assessoria Especial de Comando Geral. Outrossim, as estruturas das Diretorias e Serviços da antiga PMEG passam a constituir os órgãos básicos de Direção Setorial do Comando Geral.

Além dessa parte do Boletim Administrativo, há outra parte que trata de subordinação de órgãos, na qual diz que:

Face ao parágrafo único do artigo 17 da Organização Básica da PMERJ, as Diretorias de Intendência, de Pessoal e de Saúde da antiga PMRJ, ficam subordinadas, respectivamente, aos órgãos congêneres da antiga PMEG. A Escola de Formação de Oficiais da antiga PMRJ ficará subordinada à Diretoria de Ensino da antiga PMEG.

Para além da subordinação dos órgãos aos membros do antigo Estado da Guanabara, a questão salarial, que já vinha se arrastando desde o período Polícia do Distrito Federal no Rio de Janeiro, tornou-se latente com a fusão. A partir desse momento, as disposições legais sobre vencimentos passaram a ser reguladas pela lei do antigo Estado da Guanabara⁵, estabelecendo que o soldo da alta patente corresponderia a 90% a do valor do Exército – representando uma perda de 10% em comparação com a equiparação às Forças Armadas, modificação esta efetivada pela promulgação da lei 667/1969. Tal alteração ocasionou insatisfação entre os policiais da alta patente, que viram seu poder aquisitivo ser diretamente impactado após a fusão.

A questão dos vencimentos revelou-se um problema estrutural com consequências duradouras, que se estendem até o presente momento. Como destaca Sento-Sé e Luiz Eduardo Soares (2000), os baixos níveis de remuneração oferecidos pela polícia tendem a conduzir os agentes a dois caminhos problemáticos: a busca por um segundo emprego ou a corrupção.

A de fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro teve um impacto substancial na memória identitária da instituição, engendrando tensões internas provocadas pelo privilegiamento de uma corporação em relação à outra. As práticas policiais entre os chamados “treme-terra” (PMs do antigo Estado do Rio de Janeiro) apresentavam uma dissonância em relação aos estilos dos “Azulões” (policiais da Guanabara). Tal disparidade fomentava conflitos sobre como conduzir as ações policiais.

Os policiais do antigo estado da Guanabara cultivavam uma visão preconceituosa dos “treme-terra”, vistos como caipiras ou primitivos, o que alimentava o desejo de apagar qualquer vestígio das práticas dos policiais do interior e impor o modelo dos policiais da

⁵ O artigo 2º do Decreto-Lei nº 210, de 17 de julho de 1975 estabelece que “A remuneração dos integrantes da Polícia Militar do novo Estado do Rio de Janeiro será regulada, a partir de 1 de agosto de 1975, pela Lei nº 2.276, de 21 de novembro de 1972, do antigo Estado da Guanabara, observadas as etapas e os respectivos percentuais estabelecidos no parágrafo único deste artigo.”

antiga Guanabara como padrão institucional para homogeneizar a corporação (Sento-Sé, 2001). A exemplo emblemático dessa dinâmica, é a narração de Muniz acerca de um policial que relata em como o “consenso” do fardamento na PMERJ, que favoreceu o “azulão” da Guanabara. A farda caqui dos “treme-terra” foi considerada “feia e sem prestígio”, o que reforçou essa decisão. Muniz ilustra essa questão com a conclusão do policial que vivenciou esse episódio:

Conclui dizendo que o azulão da PM, “que todo mundo vê à distância”, transmite “respeito e autoridade”; características identificadas como indispensáveis pois, afinal, “os PMs são ostensivos, porque gostam de aparecer (1999, p.86).

O apagamento de vestígios ou da própria memória daquela instituição primária constitui, de certa forma, um silenciamento histórico, o que se alinha com o conceito de “memória subterrânea” destacado em Pollak (1989). Este termo refere-se à repressão da memória de grupos ou indivíduos cujas experiências divergem da narrativa oficial estabelecida. No caso da PMERJ, a narrativa que apresenta fusão como um processo isento de dificuldades aparentes serve, na verdade, para ocultar as tensões internas que tal fusão desencadeou.

Um exemplo ilustrativo da ocultação da memória dos “treme-terra” é a exposição do Museu da Polícia Militar, onde a única menção direta a eles está quase exclusivamente associada à Guerra do Paraguai, com ênfase no 12º Corpo de Voluntários da Pátria (12º CVP), uma unidade formada por policiais militares fluminenses. É importante reconhecer que os museus não têm propósito de serem repositório da verdade, mas espaços de leituras permeadas pela dinâmica de poder, conforme aponta Mário Chagas (1997, p. 66) ao afirmar que “Onde há poder há memória”.

A tentativa de relegar a memória a um passado distante ou de deliberadamente esquecê-la não impede que a memória persista de alguma forma no presente, evidenciando uma resistência à omissão. O Museu da Polícia Militar, bem como o 4º Comando de Policiamento de Área (CPA⁶) em Niterói, antigo Quartel General da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1835-1975), simboliza a marginalização dessa memória institucional. Contudo, ela não foi completamente apagada, havendo sinais de resistência, como o centro de memória Treme-terra.

⁶ O Instagram do Comando é https://www.instagram.com/4cpa_pmerj/.

Pode-se, então, salientar que, até o presente momento, que as crises internas atravessaram diversos aspectos da História da Polícia Militar, com impactos diretos e indiretos na condução da instituição reformada. Tais crises, embora presente, são particularmente intensas entre as altas patentes, em que a composição dos quadros tendeu a beneficiar de maneira significativa o pessoal oriundo da Guanabara em prejuízos provenientes do antigo Estado do Rio.

4.2 O caso da invasão do Palácio Guanabara em 1980

Para além das crises internas, a gestão dessa nova instituição gerou consequências diretas. Conforme destacado, a questão salarial deixou uma sensação de insatisfação entre os policiais militares. Somando-se a isso, a assistência financeira que se esperava receber da União para a estruturação do novo Estado não ocorreu como inicialmente previsto, agravando ainda mais os desafios enfrentados após a fusão.

No final dos anos de 1970 e início dos anos 1980, o novo Estado do Rio de Janeiro sofreu com uma significativa fragilidade fiscal em decorrência da crise de dívida externa no país. Essa crise financeira estava intrinsecamente ligada à dependência do gasto público federal, uma vez que o Estado se encontrava em processo de reestruturação. Ademais, a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro resultou em um aumento de despesas e demandas de investimentos. Tais fatores, aliados às retrações dos sistemas financeiro internacional, causou uma conjuntura econômica adversa, caracterizada por fluxo baixo na caixa e necessidade de honrar os pagamentos das dívidas. Por sua vez, ocasionou uma dependência do governo central para mediações para a crise econômica (Freire, 1999).

Com advento dessa crise, os setores de funcionários e agentes públicos foram os mais sentidos, sendo a reivindicação por um aumento do piso salarial ressoando por diversas áreas do serviço público, incluindo a dos professores e, sem delongas, a dos policiais. Em decorrência disso, houve movimentos de greves no Rio de Janeiro. A questão dos salários defasados provocou um crescente êxodo de pessoal na Polícia Militar, dificultando a composição de seus quadros. Essa instabilidade e insegurança são perceptíveis em publicações da época, como no *Jornal do Brasil* (JB):

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

O baixo salário e as exigências para ser incorporado aos quadros da PM são as principais razões por que a cidade acusa um desfalque de 6 mil policiais segundo informou, ontem, o chefe do Estado-Maior da Polícia Militar, Coronel Raymundo Antônio Muniz, por ocasião do enterro do soldado Celso Magalhães Pereira⁷.

A situação de instabilidade dentro da corporação, especialmente entre os oficiais de alta patente que viram suas vantagens serem reduzidas com a diminuição do soldo – uma medida para não equiparar com as Forças Armadas –, tornou-se particularmente insustentável para os oficiais oriundos da antiga PM do Estado da Guanabara (PMEG). Isso levou à circulação de panfletos e cartas dentro da corporação, supostamente escritos por um antigo oficial da PMEG, que expressavam suas indignações com as mudanças ocorridas em relação aos seus prestígios, suas condições de trabalho e seus vencimentos. A carta em questão revela um tom de profunda indignação de alguns com a nova realidade que se impunha:

Admiro vocês, porque têm capacidade de resistir, pacificamente (eu ainda não disse covardemente); vocês aceitam que estranhos mandem e desmandem; que lhes ensinem a serem PM (embora não tenham sido, nem consigam sê-lo); vocês são lançados contra os que fazem greve ou reivindicações por melhores salários (que ironia: você, que quer ganhar mais, que mendiga poucos por cento, é obrigado a proibir que outros mendiguem. Só que eles são aumentados e vocês não); vocês arriscam suas vidas, em morros, em operações e ganham, se tanto, igual a 2 lixeiros (não seria melhor ser lixeiro, pela metade do preço e sem risco de vida?); você não é considerado militar (a não ser para ser preso ou para obedecer ao chefe que lhe impõe); você é massacrado pela imprensa (até por ex-deputados). Mas você é forte, aceita tudo isso (e mais), sem nada falar, sem nada fazer, como se lhes tivessem tirado a voz, o destemor, o amor próprio ou a vergonha⁸.

Além das manifestações de indignação que se propagavam por meio de panfletos, os oficiais frequentemente se reuniam em clubes para organizar mobilizações e estabelecer rede de contato visando a promoção de movimentos reivindicatórios de equiparação salarial. Dentre os proeminentes líderes dessas iniciativas, destaca-se o ex-deputado e então Major Paulo Ramos, que desempenhou um papel crucial na mobilização de seus colegas. Tais esforços culminaram efetivamente em uma manifestação

⁷*Jornal do Brasil*. Polícia Militar atribui a baixo salário e exigências seu déficit de 6 mil homens. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1979, n.º 19, ano LXXXIX, p. 14.

⁸Trecho da carta de um panfleto chamado “De um túmulo a outro”. Pode ser encontrado em MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. 079/79-I/A2/ III COMAR. **Circulação de panfletos na PMERJ**. 4 de junho de 1979. Arquivo Nacional. Fundo Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica. SIAN

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

significativa em 1 de abril de 1980, no Palácio da Guanabara. Na ocasião, aproximadamente 300 oficiais da PM e dos Bombeiros dirigiram-se ao palácio e permaneceram nos jardins por cerca de 14 horas, conforme relatado o jornal *O Fluminense* e o jornal *a Luta Democrática*⁹.

Após negociações conduzidas entre os líderes da comissão, como o Major Paulo Ramos e Madureira, e o governador Chagas Freitas, um reajuste no soldo dos policiais foi aprovado. Inicialmente, o acordo era de reajuste na base de 110%. Contudo, o aumento concedido foi muito aquém do que foi negociado. A expectativa inicial era de que o reajuste equiparasse o soldo ao das Forças Armadas, o que não se concretizou, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Quadro comparativo de soldo dos membros da PMERJ e CBERJ em relação aos do Exército em 1980

Postos/Graduação	Exército	PMERJ/CBERJ
Coronel	34.437,00	30.510,00
Tenente Coronel	31.470,00	27.000,00
Major	28.809,00	25.476,00
Capitão	24.819,00	21.663,00
1º Tenente	19.944,00	16.902,00
2º Tenente	17.949,00	15.195,00
Aspirante-A-Oficial	17.286,00	14.310,00
Subtenente	17.286,00	14.310,00
1º Sargento	15.513,00	12.813,00
2º Sargento	13.296,00	10.893,00
3º Sargento	12.012,00	10.191,00
Cabo	7.977,00	7.077,00
Soldado de 1ª Classe	4.653,00	6.561,00
Soldado de 2ª Classe	3.015,00	3.540,00

Fonte: Vanderlei de Oliveira. Tabela de soldo (01 de mar. a 31 de dez. 1980); Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1980, p. 26).

Os líderes do movimento enfrentaram consequências ainda mais severas, sendo alvos de investigações pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) e sofrendo punições devido ao seu papel no evento.

⁹Ver *O Fluminense*. Oficiais esperam a decisão até 2ª feira. Rio de Janeiro, 2 de abril de 1980, ano CII 224073, p. 3; ver *Luta Democrática*. Paridade dos oficiais PM sem solução. Rio de Janeiro, 3-7 de abril de 1980, ano XXVI, n.º 7899, p. 2.

No decorrer das investigações, o SNI classificou os participantes como agentes infiltrados de movimentos de esquerda, supostamente com objetivo de desestabilizar a corporação, desconsiderando os fatores políticos externos que realmente impulsionaram a manifestação. Um exemplo dessa abordagem é o informe nº 153, de 17 de março de 1981, elaborado pelo SNI, no qual o Major Paulo Sergio Ramos, envolvido no movimento reivindicatório, foi associado ao Movimento Revolucionário – MR 8. O informe vinculava Ramos às atividades políticas refletindo a tentativa de deslegitimar o movimento e suas reivindicações (SNI, 1981).

Contudo, os líderes que estiveram envolvidos na invasão destacaram que o principal objetivo do ato era protestar contra a perda remuneratória sofrida. O Major Paulo Ramos, que posteriormente se tornou deputado e em 2012 discursou durante o governo Sérgio Cabral, quando a polícia vivenciava movimentos semelhantes aos de 1980, reforçou essa motivação econômica. Ramos identificou que as agitações de 1980 foram impulsionadas por fatores específicos, entre os quais disse:

Em 1975, houve a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Os companheiros do antigo Estado do Rio experimentavam uma remuneração menor. Com a fusão, aqueles que vinham do Estado da Guanabara, alguns que tinham ingressado na Polícia Militar antes da mudança da capital e, portanto, de investidura federal, ficaram à época sem reajuste [...]. Quis o destino que o Governador Chagas Freitas retornasse ao Governo do Estado. E olha que, quando o Governador Chagas Freitas retorna ao Governo do Estado muitos movimentos e manifestações vinham acontecendo na busca da equiparação à época com o Exército. [...]. Como não só no antigo Distrito como também na Guanabara os militares estaduais eram equiparados ao Exército, a reivindicação permaneceu. Chagas Freitas volta ao governo e o movimento cresce, pois estávamos diante do mesmo Governador que nos cortara o benefício (RAMOS, 2012).

O episódio em questão evidencia como a fusão de 1975 foi um ponto de inflexão que gerou consequências intangíveis dentro da instituição. A invasão ao Palácio da Guanabara exemplifica uma das consequências. Inicialmente, pode inferir que a fusão desencadeou crises internas e um esvaziamento econômico, elementos que debilitaram o novo Estado e, por extensão, a instituição policial, que se encontrava inserida nesse contexto político. Sendo a polícia a manifestação tangível do Estado, examinar a fusão sob a ótica da instituição policial, considerando eventos como a invasão, significa reconhecer que o processo não foi pacífico. Pelo contrário, foi marcado por embates, marginalização de certos grupos e imposição de nova visão cultural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, teve como objetivo expor resultados preliminares da pesquisa em andamento que visa aprofundar a análise da Polícia Militar para além de uma perspectiva de agente repressivo para uma visão mais complexa. Ao considerar a Polícia Militar como um objeto de estudo dinâmico, a pesquisa destaca em como as relações de poder e a própria estrutura institucional influenciam e transformam a corporação. Essa abordagem visa trazer à tona em como fatores políticos podem repercutir na cultura organizacional e na instituição.

É importante ressaltar que a fusão ocorrida em 1975 foi um desafio de grandes proporções para o Rio de Janeiro, impactando os setores político, econômico e administrativo. A pesquisa evidencia que as decisões administrativas e políticas daquela época refletiram desequilíbrios significativos dentro das instituições, e o setor de Segurança Pública não se manteve à margem dessas dissonâncias. A influência de Chagas Freitas simboliza a afirmação da soberania do Estado da Guanabara no processo de fusão, uma vez que sua máquina política foi determinante para as reconfigurações nos cenários políticos-institucionais pós-fusão. Isso, por conseguinte, beneficiou na esfera da Segurança Pública, onde as normas e estruturas da capital foram impostas em detrimento do antigo Estado do Rio de Janeiro, capital Niterói.

A fusão trouxe, portanto, implicações significativas para a Segurança Pública, com especial destaque para a Polícia Militar. Havia a necessidade de readequar as dinâmicas operacionais e simbólicas, incluindo a memória institucional, para formar uma nova identidade da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Isso gerou impactos internos e a necessidade de unificação que, paradoxalmente, trouxeram à tona questões relacionadas à memória identitária da corporação, bem como afetaram as estruturas, os recursos humanos e materiais. Apesar do discurso oficial minimizar tensões, alegando que a fusão não houve fricção, é evidente a marginalização da herança do antigo Estado do Rio de Janeiro, com a predominância dos elementos oriundos do antigo Estado da Guanabara.

Nesse sentido, é pertinente refletir sobre os impactos de eventos históricos do Rio de Janeiro, frequentemente negligenciado ou pouco explorados em estudos aprofundados, como a fusão de 1975. Essa fusão não apenas reverberou a dinâmica interna do estado, mas também exacerbou padrões de interação com efeitos duradouros e significativos. No que tange a segurança pública, é evidente que a problemática enfrentada transcende o efeito da fusão, abrangendo a degradação das condições do trabalho e as estratégias para

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

mitigar conflitos entre diferentes regiões do Estado. Contudo, como salientou João Trajano Sento-Sé (2001, p. 179): “Dois estados cindidos internamente foram fundidos para, daí tornarem um só estado, igualmente cindido.” A fusão não conseguiu amalgamar as disparidades já existentes, mas perpetuou o que já havia presente dentro do Estado.

REFERÊNCIAS

BRETAS, Luiz Marcos; PONCIONI, Paula. A Cultura Policial e o Policial Civil Carioca. In: Dulce Chaves Pandolfi; José Murilo de Carvalho; Leandro Piquet Carneiro; Mário Grynszpan. (Org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, p. 149-163.

BRETAS, Luiz Marcos; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, Rio de Janeiro, v.14, n°26, jan./jul. 2013, p.162-173. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiy3-38td-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiy3-38td-LAxVpGLkGHUnWHUoQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.pucminas.br%2Fpos%2Fdireito%2FDocumentos%2520Gerai%2F%255B%2520Resumo%2520de%2520Semin%25C3%25A1rio%255D%2520-%2520DINTER.pdf&usg=AOvVaw0IB9496H5OjsclU1GID2NI&opi=8997844P)

[LAXVpGLkGHUnWHUoQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.pucminas.br%2Fpos%2Fdireito%2FDocumentos%2520Gerai%2F%255B%2520Resumo%2520de%2520Semin%25C3%25A1rio%255D%2520-%2520DINTER.pdf&usg=AOvVaw0IB9496H5OjsclU1GID2NI&opi=8997844P](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiy3-38td-LAxVpGLkGHUnWHUoQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.pucminas.br%2Fpos%2Fdireito%2FDocumentos%2520Gerai%2F%255B%2520Resumo%2520de%2520Semin%25C3%25A1rio%255D%2520-%2520DINTER.pdf&usg=AOvVaw0IB9496H5OjsclU1GID2NI&opi=8997844P)

Acesso em: 25 fev. 2025.

CHAGAS, Mário. Memória e Poder: dois movimentos. **Cadernos de Sociomuseologia**, v. 19, n. 19, 11, 2002. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivhq-btt-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivhq-btt-LAXUiI7kGHbIAFcUQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.ulusofoa.pt%2Findex.php%2Fcadernosociomuseologia%2Farticle%2Fview%2F367&usg=AOvVaw327i-9q4SS_D3Jo8WvMpCY&opi=89978449)

[LAXUiI7kGHbIAFcUQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.ulusofoa.pt%2Findex.php%2Fcadernosociomuseologia%2Farticle%2Fview%2F367&usg=AOvVaw327i-9q4SS_D3Jo8WvMpCY&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivhq-btt-LAXUiI7kGHbIAFcUQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.ulusofoa.pt%2Findex.php%2Fcadernosociomuseologia%2Farticle%2Fview%2F367&usg=AOvVaw327i-9q4SS_D3Jo8WvMpCY&opi=89978449) Acesso em: 25 fev. 2025.

COELHO, Christiane Machado. Utopia urbanas: o caso de Brasília e Vila Planalto.

Revista Cronos, v. 9, p. 65-75, 2008. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEv5mwt-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEv5mwt-LAXX3HrkGHMuJ9kQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufrn.br%2Fcronos%2Farticle%2FviewFile%2F1795%2Fpdf_42&usg=AOvVaw09O3Atl853SmlBXIQjvDf5&opi=89978449)

[LAXX3HrkGHMuJ9kQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufrn.br%2Fcronos%2Farticle%2FviewFile%2F1795%2Fpdf_42&usg=AOvVaw09O3Atl853SmlBXIQjvDf5&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEv5mwt-LAXX3HrkGHMuJ9kQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufrn.br%2Fcronos%2Farticle%2FviewFile%2F1795%2Fpdf_42&usg=AOvVaw09O3Atl853SmlBXIQjvDf5&opi=89978449) Acesso em: 25 fev. 2025.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwihpZ7Btt-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwihpZ7Btt-LAXVHILkGHcUYBCcQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F83745727%2FVoto_e_m%25C3%25A1quina_pol%25C3%25ADtica_patronagem_e_clientelismo_no_Rio_de_Janeiro&usg=AOvVaw0nhfuYdBkjQyRUrLm_18l2&opi=89978449)

[LAXVHILkGHcUYBCcQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F83745727%2FVoto_e_m%25C3%25A1quina_pol%25C3%25ADtica_patronagem_e_clientelismo_no_Rio_de_Janeiro&usg=AOvVaw0nhfuYdBkjQyRUrLm_18l2&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwihpZ7Btt-LAXVHILkGHcUYBCcQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2F83745727%2FVoto_e_m%25C3%25A1quina_pol%25C3%25ADtica_patronagem_e_clientelismo_no_Rio_de_Janeiro&usg=AOvVaw0nhfuYdBkjQyRUrLm_18l2&opi=89978449) Acesso em: 25 fev. 2025.

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão: chaguismo X amaralismo. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). **Chagas Freitas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999, p.167-194.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão da Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **A democratização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006, p.163-203.

FERREIRA, Marieta de Moraes; GRYNSZPAN, Mário. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 14, nº 28, p.74-100, 1994. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjP_rjTtt-LAxUgI7kGHfYGD2sQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.anpuh.org%2Farquivo%2Fdownload%3FID_ARQUIVO%3D20757&usg=AOvVaw3k7MHdqfw0DFIF8cP8fTTS&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

FERRARI, Manoela (org.). **Doutor Chagas**: Depoimentos. Rio de Janeiro: Consultor, 2013. 188 p.

MANNING, Peter K. **Police Work**: The social organization of policing. Massachusetts: The MIT Press, 1977.

MAUCH, Claudia. **Dizendo-se autoridade**: polícia e policiais em Porto Alegre, 1896-1929. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjHvZf3tt-LAxXVCbkGHcF6C18QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fflume.ufrgs.br%2Fbitstream%2Fhandle%2F10183%2F34692%2F000791411.pdf&usg=AOvVaw20zXsxe3Uj9i8Vi4Snrlx&opi=89978449> Acesso em: 25 fev. 2025.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. 079/79-I/A2/ III COMAR. **Circulação de panfletos na PMERJ**. 4 de junho de 1979. Arquivo Nacional. Fundo Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica. SIAN

MOTTA, Marly Silva da; FREIRE, Américo (org.). **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004, p. 101-116.

MOTTA, Marly Silva da. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). **UM ESTADO em questão**: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001. p. 19-56.

MOTTA, Marly Silva da. A fusão: entre a missão e a política. In: MOTTA, Marly; SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). **A construção de um estado**: a fusão em debate. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001, p. 13-25.

MOTTA, Marly Silva da. O governador de Guanabara. In: SARMENTO, Carlos Eduardo (org.). **Chagas Freitas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999, p.135-166.

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **“Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”**: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjLzKyTt9-LAxWuF7kGHQeJEmQQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fcesecseguranca.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F05%2FSer_policial_sobretudo_razao_ser.pdf&usg=AOvVaw16yTVySlkAntn7MC8hFBWp&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

OLIVEIRA, Vanderlei de. **Remuneração e previdência dos militares**. [S. L.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.conint.com.br/livro/a.htm>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PEREIRA, Vinicius Martins. **Fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro**: convergência política nos anos da ditadura militar (1970-1974). Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2016.

POLLAK, Michael. Memória, Esquecimento, Silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1989, p. 3-15. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjdnbe4t9-LAxW1HrkGHYKGImcQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.uel.br%2Fceh%2Fcdph%2Farqtx%2FMemoria_esquecimento_silencio.pdf&usg=AOvVaw1jqkwa-NXK3MSAGRFcapu0&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria da Polícia Militar. **Boletim da Polícia Militar nº01/1975, de 15 de março de 1975**. 3º Parte: Assuntos gerais e administrativas, 1975.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Boletim da Polícia Militar nº 65/1980, de 08 de abril de 1975**. Anexo à resolução nº 365/80, 1980. RAMOS, Paulo. **A invasão no Palácio Guanabara em 1980**. Disponível em: <https://www.pauloramosrj.com.br/deputadoestadual2012/2012/02/16>. Acesso em: 26 ago. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto-lei nº 210, de 17 de julho de 1975. Dispõe sobre a incorporação dos Quadros das Polícias/Militares dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Fazenda e Controle Geral, Arquivo Faria Lima, FGV CPDOC, FL, grj/ssp, 1975.

SENTO-SÉ, João Trajano. Azulões e treme-terra: 25 políticas públicas de segurança e o novo estado do Rio de Janeiro. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da (coord.). **Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 157-183.

SILVA, Jetson José da. **Entre “bandidos” e “subversivos”**: a Polícia Militar do Distrito Federal no combate à subversão (1963-1974). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Brasília, 2018. Disponível em:

ARTIGO | Chagas Freitas e Sua Influência na Fusão da Consolidação do Atual Estado do Rio de Janeiro (1979-1983): A Área Segurança Pública no Caso da PM/RJ Criada em 1975

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj15eXmt9-LAxX8BrkGHZ1_DPQQFnoECBEQAQ&url=http%3A%2F%2Ficts.unb.br%2Fjspui%2Fbitstream%2F10482%2F34401%2F1%2F2018_JetsonJos%25C3%25A9daSilva.pdf&usg=AOvVaw16qppbqthvTB7735HhqGeZ&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

SOARES, Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, João Trajano. Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil. In.: **Relatório final do projeto reforma do Estado e proteção social**: os setores de saúde e segurança pública no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mare, Capes, CNPq, 2000. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiK08z2t9-LAxVIEbkGHWBjAYYQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fcesecseguranca.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F06%2F01-Estado-e-seguran%25C3%2583%25C2%25A7a-p%25C3%2583%25C2%25BAblica-no-Rio-de-Janeiro.pdf&usg=AOvVaw3a3nmR4ZSLYK_aueG-yi_Y&opi=89978449 Acesso em: 25 fev. 2025.

SNI, Serviço Nacional de Informações. Agência Rio de Janeiro Informação nº 044. **Atividades de Oficiais da Polícia Militar (PMERJ) e do Corpo de Bombeiros (CBERJ) do Estado do Rio de Janeiro**. 4 de abril de 1980. Arquivo Nacional. Fundo Serviço Nacional de Informação. SIAN.

SNI, Serviço Nacional de Informações. Agência Rio de Janeiro Informação nº 029. **Atuação de elementos de esquerda nas polícias militares estaduais**. 21 de fevereiro de 1981. Arquivo Nacional. Fundo Serviço Nacional de Informação. SIAN.

SNI, Serviço Nacional de Informações. Informe nº 53 – 20/81/PM-2/PMERJ. **Atividades contrárias à disciplina e ao regime**. 27 de março de 1981. Arquivo Nacional. Fundo Serviço Nacional de Informação. SIAN.

SNI, Serviço Nacional de Informações. Informação nº 074/16/AC/81. Agência Central. **Movimentos reivindicatórios nas polícias militares**. 29 de julho de 1981. Arquivo Nacional. Fundo Serviço Nacional de Informação. SIAN.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

CONDICIONANTES DA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA PARA O DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE

CONDITIONS OF INFRASTRUCTURE AND LOGISTICS FOR DEVELOPMENT IN THE FLUMINENSE TERRITORY

Desirée Rosalino Marques

 <https://orcid.org/0009-0007-5315-2277>

ENCE - Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

Eduardo Duprat F. de Mello

Correspondência: eddup07@gmail.com

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Erick Buonocore Nunes Penedo

UFF – Universidade Federal Fluminense.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89298

Recebido em: 21 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar as principais oportunidades para a economia fluminense, tendo por base as condicionantes no setor de infraestrutura e logística, que sustentam - ou desfavorecem - as perspectivas de desenvolvimento. A partir da conceituação referente aos impactos da infraestrutura e logística sobre o desenvolvimento regional fluminense, o trabalho aborda: (1) Um panorama analítico sobre três áreas da economia fluminense com nítidas perspectivas de investimentos no setor, quais sejam: Energias Renováveis, Tecnologia da Informação e Comunicações e Logística de Cargas; (2) a aplicação do Indicador de Relevância Territorial (IRT) como critério de mapeamento das concentrações produtivas no setor, analisadas regionalmente. Assim, tendo a infraestrutura e logística como foco, busca-se aprimorar a análise desses importantes vetores do desenvolvimento no território, identificando as suas potencialidades e lacunas, ao longo dos anos recentes.

Palavras-chave: desenvolvimento local; desenvolvimento regional; economia Fluminense; infraestrutura e logística; planejamento estratégico.

ABSTRACT

This study aims to analyze the main opportunities for the Fluminense economy, based on the conditions in the infrastructure and logistics sector that support—or hinder—development prospects. Grounded in the conceptualization of the impacts of infrastructure and logistics on regional development in the Fluminense territory, the



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

study addresses: (1) An analytical overview of three areas of the Fluminense economy with clear investment prospects in the sector, namely: Renewable Energy, Information and Communication Technology, and Freight Logistics; (2) The application of the Territorial Relevance Indicator (TRI) as a criterion for mapping productive concentrations in the sector, analyzed regionally. By focusing on infrastructure and logistics, the study seeks to enhance the analysis of these critical development drivers in the territory, identifying their potential and gaps over recent years.

Keywords: local development; regional development; Fluminense economy; infrastructure and logistics; strategic planning.

1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura representa um dos principais pilares do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo em que sua oferta pavimenta a atração e manutenção de investimentos, as lacunas e a ausência de planejamento podem acarretar severos gargalos e deseconomias. Por isso, trata-se de um indicador fundamental para a aferição da competitividade de um país ou região.

Conceitualmente, a infraestrutura “afirma a soberania do Estado, expressa o controle territorial e provê o bem estar da população” (Pedro, 2018). Nessa lógica, a infraestrutura pode ser entendida como a conjunção do planejamento econômico integrado e o ordenamento do território, sempre sob a premissa do interesse público. A efetividade dessa conjunção, seja para novas ou antigas intervenções, associada à delimitação imposta pela regulação, é fator preponderante para a atração de investimentos, geração de empregos e de significativa contribuição para o desenvolvimento econômico.

De fato, incontáveis vidas foram preservadas pelo acesso à água e à energia, e tantas guerras foram travadas pelo controle do seu abastecimento. Diversas cidades no mundo se originaram a partir dos seus portos e se conectaram por rodovias e rios navegáveis, assim como regiões remotas consolidaram suas perspectivas de crescimento com o alcance das linhas férreas. A criação das ferrovias na segunda etapa da revolução industrial, por exemplo, trouxe oportunidades econômicas e sociais substanciais através da extração de recursos, do assentamento de regiões e da crescente mobilidade de carga e passageiros, tornando esse modal decisivo na matriz de transportes de países com vasta extensão territorial.

Independente dos processos históricos, a simples pavimentação de uma estrada vicinal, o acesso à internet de qualidade ou a instalação de um aeroporto regional

permanecem como elementos essenciais para novas oportunidades de negócios e para a ampliação do bem estar da população local. Ao passo que, na desconexão entre portos e ferrovias, ou em apagões energéticos, prejuízos consideráveis se somam no tempo de deslocamento da mão de obra ao local de trabalho, ou em roubos de mercadorias transportadas.

Em sua conceituação mais geral, a infraestrutura abrange um extenso leque de atividades, podendo se caracterizar a infraestrutura urbana, industrial, energética, turística, de transportes, de telecomunicações, de saneamento, entre outras. O Ministério da Infraestrutura classifica sua execução orçamentária pelas modalidades aeroportuária, ferroviária, hidroviária, portuária, rodoviária e outros. Os relatórios da Confederação Nacional de Indústrias (CNI), com foco na infraestrutura, contemplam esses indicadores, reunindo em uma cesta mais ampla os seguintes:

- a) energia elétrica (hidráulica, térmica, eólica, Pequena Central Hidrelétrica – PCH, Central Geradora Hidráulica - CGH e fotovoltaica;
- b) petróleo, biocombustíveis (álcool e biodiesel) e gás natural;
- c) telecomunicações;
- d) transportes (portuário - cargas, contêineres e cabotagem, aéreo – passageiros e cargas, cargas ferroviárias, tráfego rodoviário pedagiado).

Para o presente documento, consideramos a infraestrutura econômica, que fundamenta as perspectivas de desenvolvimento do setor produtivo. Essa delimitação engloba duas vertentes, essenciais para a atração, implantação e operação de unidades fabris, comerciais ou extrativas, públicas ou privadas, com efeitos multiplicadores na geração de renda e emprego no território. São elas: a Infraestrutura Física (Energia, Telecomunicações e Saneamento) e a Infraestrutura Logística (Portos, Aeroportos, Rodovias, Ferrovias, Dutovias e Centros Logísticos).

Em qualquer região com dinâmica produtiva, o desenvolvimento sustentável pressupõe uma adequada conexão entre a infraestrutura de transportes com a infraestrutura física, devendo constituir um conjunto necessário e suficiente para o assentamento e operação das atividades. O estado do Rio de Janeiro, particularmente, tem amplas condições de se favorecer pela convergência econômica entre o setor logístico e as localidades, por intermédio dos seus importantes ativos de infraestrutura e da parceria entre instituições.

Investimentos em infraestrutura urbana produzem novos postos de trabalho: empregos diretos, na construção civil; indiretos, na produção de insumos para construção civil; e remotos, aqueles pós obra. Investimentos públicos da ordem de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial em infraestrutura podem gerar de 20 a 33 milhões de empregos diretos e indiretos (Moszoro, 2021).

As diversas frentes na infraestrutura se complementam e devem interagir, sendo que a Construção Civil é um setor, em si, que permeia todas as cadeias produtivas descritas nesse trabalho. Responsável por 6,2 % do PIB do país, e 34 % do total da indústria brasileira, representa o eixo primordial na infraestrutura física e logística da economia fluminense, tendo no estado do Rio de Janeiro grande atividade de extração de areia e de rochas.

Quanto à Logística, é uma vocação histórica do Rio de Janeiro, tanto pela sua privilegiada localização no epicentro geográfico da região de maior dinamismo econômico do país, como pelo conjunto de ativos localizados no território fluminense. Num raio de 500 km, no entorno da cidade do Rio de Janeiro, estão concentrados 57% do PIB nacional. Inserido na chamada “Rótula Logística” nacional, o Rio possui o mais diversificado complexo de terminais marítimos do Brasil, aeroportos centrais e no interior, malha ferroviária federal, cerca de 8 mil km de extensão de rodovias asfaltadas e estações aduaneiras. Essas vias representam um escoadouro natural dos produtos de Estados desprovidos de acesso marítimo (regiões do Vale do Paraíba, Minas Gerais e, futuramente, do Centro-Oeste do país), rumo aos grandes mercados consumidores nacionais e internacionais, e agregam valor a commodities em trânsito.

Dentre os vetores da economia fluminense, relacionados à infraestrutura produtiva, três deles apresentam grandes perspectivas de novos investimentos, face ao cenário econômico nacional e internacional: Energia, Tecnologia da Informação e Comunicações e Logística.

2 ENERGIAS RENOVÁVEIS

Embora a matriz brasileira seja em grande parte de fontes renováveis (hidrelétricas), o mesmo não se pode dizer do estado do Rio de Janeiro, majoritariamente de fonte fóssil (termoelétrica). O Rio de Janeiro, que participa com 10 % (dez por cento) da geração total do País, tem sua matriz energética composta por 80 % de fontes não

renováveis e 20 % de fontes renováveis. As termoeletricas e o gás natural respondem por 80 % da geração.

O custo da energia elétrica no estado do Rio de Janeiro está entre os mais altos do Brasil, sendo que as perdas não técnicas (furtos de energia) representam cerca de 50%, com impacto direto no aumento da tarifa e na redução do recolhimento de impostos pela energia não faturada. Há necessidade de promover parcerias com as instituições de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico para pensar em soluções voltadas para a eficiência na distribuição de eletricidade, como a troca dos equipamentos antigos existentes por outros de melhor qualidade e aprimoramento de processos relacionados ao setor elétrico, incluindo manutenção preditiva, continuidade de fornecimento, monitoramento do consumo, combate a fraudes etc.

O uso de tecnologias adequadas trará uma maior produtividade e eficiência energética, o que deve permitir uma tarifa elétrica mais competitiva, ainda essencial para setores industriais intensivos no uso de energia elétrica, como as indústrias de cimento, siderúrgica, química, celulose e vidro.

As principais usinas hidrelétricas no território fluminense são:

- a) complexo de Lajes, cujo reservatório é uma reserva estratégica da Light para suprimento de água da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ);
- b) usina hidrelétrica Pedra do Garrafão (potência de 19 MW) que se conecta, em Campos dos Goytacazes, ao sistema de transmissão da AMPLA;
- c) usinas de Furnas: Hidrelétrica do Funil (216 MW), Hidrelétrica de Simpício/Anta (305,7 MW);
- d) central hidrelétrica de Secretário (2.600 MW).

Além das usinas, existem 19 Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) e 16 Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH). As PCHs são utilizadas para geração de energia em rios de pequeno e médio porte, sendo suas principais características a capacidade de produção entre 5 e 30 MW e o reservatório de água de, no máximo 3 km². As CGH diferem das PCH na potência gerada: entre 0 e 5 MW.

Contudo, a atual matriz energética fluminense está em processo de mudança pelo aumento do *share* de energia renovável. Além da provável expansão das PCHs, e da utilização de placas fotovoltaicas, destaca-se a recente sanção da lei que regulamenta a instalação de equipamentos para a geração de energia eólica *offshore* (em alto mar).

Isso coloca o Rio de Janeiro no mapa dos investimentos, com 16 projetos em fase de eólicos *offshore* em fase de licenciamento, totalizando 38,6 GW de potência e instalação de 2.491 aerogeradores. O maior deles é o Parque Eólico Ventos do Atlântico, da OW Offshore, em Campos dos Goytacazes. Outros se concentrarão na região do Porto do Açu. Por sua vez, tem se verificado um aumento do uso de energia solar nas residências devido à redução dos custos para a instalação das placas solares.

No âmbito mundial verifica-se essa tendência para o uso de fontes renováveis (solar, eólica e biomassa) para geração de energia elétrica. O ritmo de crescimento das fontes de energia eólica e solar no Brasil deve se acelerar nos próximos anos. A expectativa se baseia em projetos em curso ou anunciados e à possibilidade da entrada do país na produção de hidrogênio verde, com previsão para o próximo ano.

Recentemente, a Petrobrás lançou chamada para a compra de biometano, gerado na decomposição de diversos tipos de matéria orgânica, substituto do gás natural, com aplicações no setor industrial e como combustível para veículos. A tendência é de crescimento desse mercado, cuja demanda deve impulsionar a produção na Usina de Seropédica (RJ).

3 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES

A indústria desse setor consiste em três subsetores básicos: equipamentos de telecomunicações, serviços de telecomunicações e comunicação sem fio. Esses subsetores, por sua vez, incluem, os equipamentos de comunicação; sistemas e produtos de processamento; as operadoras de longa distância; os serviços de telecomunicações domésticas, internacionais e diversificadas entre outros (NAVITA, 2020). A melhoria da infraestrutura de telecomunicações é determinante para permitir o desenvolvimento de soluções digitais e superar desafios que o país enfrenta em áreas como saúde, educação, eficiência energética e mobilidade urbana.

A cadeia produtiva do setor de telecomunicações engloba a produção de diversos bens e serviços para que haja a transmissão efetiva de dados, som e imagens. Tais produtos e serviços abarcam a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), uma vez que para se ter acesso, por exemplo, à internet, é necessário o uso de equipamentos como *smartphones* ou de informática (*notebooks*, tablets e outros), como também o provimento de conteúdo a ser transmitido, que depende ainda de

desenvolvimento de softwares, páginas eletrônicas etc. Sendo assim, a comunicação realizada via equipamentos demanda diversos serviços e impulsiona, indiretamente, o consumo de outros produtos pelos usuários. A telecomunicação ainda demanda bens, serviços e insumos para a prestação do seu serviço em si, tais como transmissores, radiodifusores, comutadores, os serviços de instalações de antenas, serviços de construção civil e engenharia, entre outros.

O Rio de Janeiro dispõe de uma das infraestruturas de telecomunicação mais robustas do país, em que alguns municípios possuem 100% de área e população com cobertura de rede de telefonia móvel, por exemplo. A tecnologia de quinta geração (5G), foi introduzida no Rio de Janeiro em 2023, permitindo maior rapidez na transmissão de dados (alta banda larga), uma qualidade melhor da conexão (conexões mais estáveis), bem como uma ampla cobertura e menor latência de dados.

Contudo, tendo em vista a transmissão de dados via redes 5G e toda a transformação digital que essa nova tecnologia permite à sociedade e à indústria, é crucial que o estado do Rio de Janeiro fomenta uma rápida consolidação da infraestrutura urbana exigida para sua implantação no território. Isso potencializará o desenvolvimento de novos serviços e produtos atrelados à 5G, tais como os voltados à agropecuária, à saúde, ao funcionamento dos equipamentos urbanos, à gestão das cidades inteligentes, à educação e à atividade audiovisual. Esta última atividade deve ser amplamente impactada pela transformação tecnológica que dessa nova rede, pois impulsionará a produção e o consumo de conteúdo audiovisual.

Há uma tendência de que setor de telecomunicações sirva como alicerce para os demais. Com a ampliação do 5G, a introdução de sensores em diversas áreas e a difusão da Internet das Coisas (IoT), haverá um expressivo aumento no volume de dados produzidos por ativos de infraestrutura tradicional como rodovias, portos, hidrômetros, medidores de energia etc. Nesse sentido, esse setor pode ser visto como a infraestrutura das infraestruturas que beneficiará e será beneficiada pelas demais indústrias de rede.

Atualmente, o meio mais utilizado para a telecomunicação é a internet, sendo necessária uma estrutura de apoio adequada aos equipamentos de transmissão (colocação e compartilhamento de postes e afins). Com a disponibilização da tecnologia 5G puro (AS) é essencial que os municípios fluminenses regulamentem a instalação de tais equipamentos, a fim de possibilitar a implantação dessa nova tecnologia de forma mais ágil. Nesse contexto, a fibra ótica é peça chave, pois possibilita, além de velocidades maiores de transmissão de dados para a banda larga fixa, a integração e transporte de

dados entre as antenas e as estações centrais vinculadas à tecnologia 5G. Duas estruturas da rede de telecomunicações são essenciais nesse processo: *backhaul* e *backbone*. *Backhaul* é a parte da rede hierárquica de telecomunicações que liga os municípios ao *backbone* (núcleo da rede).

4 LOGÍSTICA

A Logística de Cargas é o segmento que influencia diretamente na competitividade das operações produtivas e, portanto, nas decisões locacionais, porque:

- a) envolve o custo e o tempo gastos na circulação: combustível, pedágio, salários, manutenção, substituição de peças, deterioração de veículos, seguros etc.;
- b) possibilita a segurança e a agilidade das operações no fluxo de mercadorias e serviços, com efeitos multiplicadores e indutores do desenvolvimento regional;
- c) representa uma das principais fatias do ICMS arrecadado pelos cofres do Estado do RJ, proveniente da nacionalização de mercadorias importadas.

A aplicação de recursos nas estruturas de integração logística associadas aos modos de transporte deve viabilizar o desenvolvimento de Corredores Logísticos, essenciais para o fluxo de mercadorias e serviços, a segurança e agilidade das operações e a convivência adequada com a mobilidade urbana. Os serviços logísticos associados – transporte, armazenamento, processamento de ordens e informação, por exemplo, não se limitam a responder a uma necessidade de mercado e das diversas empresas, mas passam a constituir um negócio em si mesmos, além de criarem valor público, e movimentarem a economia regional, com novas oportunidades de trabalho.

No caso específico do Rio de Janeiro, há um grande potencial para que a Infraestrutura Logística seja, em si mesma, geradora de novos investimentos, fonte de lucro e centro de receita. Somente as necessidades de transportes de produtos relevantes para o Rio – como os siderúrgicos, da indústria de óleo e gás, e das indústrias automobilística, de alimentos e bebidas – já justificam planejamento e investimentos para sua viabilidade e expansão.

Figura 1 – Ativos Logísticos do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Plano Estratégico de Logística e Cargas. PELC/ RJ 2045.

4.1 Infraestrutura portuária, naval e gasodutos

É rica no Estado, em termos de quantidade de portos e Terminais de Uso Privado (TUPs), de diversidade de cargas (minério, carga geral, veículos e outras) e de instalações compatíveis com as novas tecnologias para as grandes embarcações de última geração (> 15.000 TEU - *Twenty-Foot Equivalent Unit*). O maior problema para a maioria dos portos fluminenses é a carência de melhores acessos.

O conjunto de portos e terminais marítimos no Rio de Janeiro se distribui por quatro complexos portuários, quais sejam: (a) Baía de Ilha Grande, formado pelo Porto de Angra dos Reis, TEBIG e os demais terminais de uso privado; (b) Baía de Sepetiba, formado pelo Porto de Itaguaí e TUPs, como TKCSA (Terminal da *ThyssenKrupp*) e TIG (Terminal da Ilha Guaíba), além do Porto Sudeste; (c) Baía de Guanabara; formado pelos Portos do Rio de Janeiro, Niterói e TUPs, como Torguá; (d) Litoral Norte Fluminense, compreendendo os Portos do Forno (Arraial do Cabo), de Imbetiba (Macaé) e o Porto do Açu (São João da Barra).

O Porto do Rio opera com cargas de alto valor agregado e oferece oportunidades para a cabotagem, com destaque para contêineres. Em Itaguaí predomina a movimentação

de granéis e carga geral. Na área de influência imediata do porto encontram-se, ainda, importantes corredores de transporte formados por avenidas de acesso às áreas centrais dos bairros de Santa Cruz e Guaratiba, no Rio de Janeiro, e dos municípios de Itaguaí e Mangaratiba. O Porto Sudeste caminha para se tornar um terminal multicargas, com transferência de carga entre navios no mar (*ship to ship*), usando o processo logístico para exportação ou transporte de cabotagem.

O Porto do Açú possui grande retroárea disponível (90 km²) e prevê um condomínio logístico para atender à demanda dos fornecedores da indústria de Óleo e Gás. Próximo ao T2 (*onshore*) há cais disponível de 5,8 km e potencial de expansão para 17 km, para novos Terminais de Uso Privado. Não há restrição de espaço para grandes instalações industriais, como petroquímicas, siderúrgicas ou refinarias, mas a falta de um acesso ferroviário limita as conexões com novos mercados, sendo a ferrovia EF-118 (Rio-Vitória) um importante estudo já em perspectiva.

O Rio de Janeiro possui, ainda, três portos secos em operação: o do Rio de Janeiro e de Mesquita, localizados na Região Metropolitana, próximos ao Porto do Rio de Janeiro e ao Aeroporto do Galeão, e o de Resende, na Região do Médio-Paraíba, próximo ao polo automobilístico. Esses “*DRY PORTS*”, ou EADIs – Estação Aduaneira do Interior, são um tipo de terminal multimodal, situados fora do porto organizado (zona secundária) e que permitem efetuar a ligação entre um porto e a respectiva origem e/ou destino. Possuem zona multimodal e incluem no seu interior outras áreas funcionais, como área de serviços aduaneiros.

A recuperação da indústria naval representa um desafio com nítidos desdobramentos na estruturação da sua cadeia produtiva, na geração de empregos, no aporte de tecnologia, e nas externalidades com outros setores e serviços marítimos correlatos. O setor naval no Brasil, que tinha no Rio de Janeiro o tradicional centro da indústria marítima, sofreu um processo de transferência de plantas industriais para outras regiões, registrando o decréscimo da mão-de-obra ocupada na atividade, mas cuja inteligência ainda está predominantemente localizada no Estado.

Para os Gasodutos, a Nova Lei do Gás, Lei 14.134 de 08 de abril de 2021, trouxe avanços para o setor, especialmente, com a revisão no regime de outorga dos gasodutos de transporte substituindo a modalidade de concessão instituída em 2010 pela autorização, que, segundo empresas do setor, não favorecia a construção de novos gasodutos pelo excesso de burocracia.

O escoamento do gás do pré-sal da Bacia de Santos, com volume estimado em 21 milhões de m³/dia, se dará pelo gasoduto Rota 3 até a Unidade de Processamento do Gás Natural (UPGN), onde será processado. Alguns empreendimentos inovadores podem ser beneficiados pela proximidade da UPGN e pelo gasoduto Rota 3, priorizando o uso de ferramentas precursoras destinadas à redução de carbono, corrosão, reuso de água, eficiência energética, robótica, tecnologia de segurança, logística, auditoria e suprimentos, entre outras.

4.2 Infraestrutura aeroportuária

Além de possuir o potencial de atrair negócios e serviços, os aeroportos também exercem pressão na demanda por sistemas de água, energia, transporte público e outras infraestruturas urbanas nas áreas onde são implantados, favorecendo investimentos construtivos e tecnológicos, e por isso passam a nortear novos vetores de desenvolvimento.

O Rio de Janeiro desempenhou durante décadas papel de destaque no cenário da aviação comercial no país, tendo como centralidade o Aeroporto Internacional Tom Jobim/Galeão. Está localizado a 20 km do centro da cidade do Rio de Janeiro, numa área de 18,8 milhões de m², que representa o maior sítio aeroportuário do país em área total. Possui também a maior pista de pouso/decolagem comercial do Brasil, com 4.000 metros de extensão e segunda pista com 3.180 metros.

Projetado para ser um *Hub* aéreo, por suas excepcionais condições geográficas e de infraestrutura, foi privatizado em 2014 e recebeu obras subsequentes, estando atualmente em condições de modernidade e qualidade de atendimento. O terminal de cargas do Galeão tem na indústria de transporte aéreo uma das principais atividades, junto com os setores de óleo e gás, químico e farmacêutico.

O sistema aeroportuário do Rio de Janeiro conta com mais dois importantes aeroportos na capital, Santos Dumont e Jacarepaguá, e outros aeroportos e heliportos regionais.

O Aeroporto Santos Dumont está localizado no centro do município do Rio de Janeiro, em uma área de 833 mil m² próximo às sedes de grandes empresas, instituições financeiras e da zona portuária. Recebe grande quantidade de turistas e executivos, promovendo negócios e o turismo regional.

O Aeroporto de Jacarepaguá opera para voos privados, helicópteros e voos direcionados para o atendimento das operações *offshore* de exploração e produção de petróleo realizadas no pré-sal.

Dos aeroportos fora da capital, destacam-se o Aeroporto Internacional de Cabo Frio, e o de Maricá respectivamente a 140 km e a 60 km da capital.

Cabo Frio é o segundo maior aeroporto do Estado, com Pista de Pouso e Decolagem (PPD) nas dimensões de 2.550 m por 45 m, em asfalto, que opera voos *charters* internacionais e nacionais com finalidade turística e também recebe voos cargueiros de peças e equipamentos destinados à exploração e produção de petróleo nas bacias de Campos e de Santos. O de Maricá possui terminal de passageiros com capacidade para receber 500 passageiros por dia e preparado de acordo com as normas reguladoras para a operação *offshore*.

4.3 Infraestrutura rodoviária e ferroviária

No modo rodoviário, ainda muito predominante na matriz de transportes do país, o Estado do Rio foi o berço das concessões federais e ainda ali residem as perspectivas de investimentos nessa infraestrutura. A Ponte Rio – Niterói, BR-101, com 13,2 km de extensão, foi o primeiro trecho de rodovia federal concedido à iniciativa privada, em 1994. Ainda na primeira rodada de concessões, outras quatro rodovias foram concedidas, sendo três com trechos no Estado: a BR-116 (Via Dutra), interligando o Rio de Janeiro a São Paulo; a BR-116N (Rio-Teresópolis); e a BR-040 (Rio – Petrópolis), conectando o Rio de Janeiro a Juiz de Fora. Outra forma de atrair a participação da iniciativa privada para atuar como parceira do poder público é a implantação de concessões patrocinadas, as Parcerias Público-Privadas (PPP's), que abrem possibilidade de o Estado fazer uma concessão de prestação de serviço assumindo parte dos investimentos e, em alguns casos, até mesmo subsidiando a tarifa de pedágio.

A rede ferroviária do Estado do Rio de Janeiro foi implantada para integrar a cidade do Rio de Janeiro às regiões interiores do Estado, assim como às outras metrópoles do Sudeste (Belo Horizonte e São Paulo), provendo acesso ao mar a regiões exportadoras do interior. A linha Centro da rede ferroviária fluminense, que liga o município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro (RJ), a Comendador Levy Gasparian, também no

Estado do Rio de Janeiro (RJ), na fronteira com Minas Gerais, é a mais antiga ainda em operação (atualmente pertence à MRS).

As ferrovias de cargas no território fluminense foram bastante diminuídas e dilapidadas após a privatização da Vale, o que acarretou a chamada “cintura vazia” nas ligações sobre trilhos do país, atualmente com a interrupção da malha entre parte do Rio de Janeiro (Ferrovia do Aço e Linha do Centro, operadas pela MRS Logística) e Vitória, no Espírito Santo. Com base no seu histórico, o Rio de Janeiro busca recuperar o protagonismo ferroviário que desfrutou no passado.

A distribuição da malha em uso entre as diferentes regiões fluminenses apresenta grandes desigualdades, estando fortemente concentrada no sul do Estado. Das oito regiões político administrativas do Estado, quatro são, atualmente, desprovidas de infraestrutura ferroviária na prática.

Atualmente, o Rio de Janeiro conta com uma malha total de 1.999 km, sendo 775 km da Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) e 424 km da MRS Logística, cujo *core-business* é a exportação de minério de ferro, principalmente pelo Porto de Itaguaí. A região de Itaguaí e Mangaratiba é destino do maior volume operado pela de MRS e a maior parte das cargas que chegam aos portos o fazem por essa ferrovia. Dentre os principais produtos transportados a partir das estações de Brisamar, Itaguaí e Sepetiba Tecar estão o carvão mineral, coque, produtos siderúrgicos e contêineres. O Plano de Negócios da MRS prevê os investimentos obrigatórios a serem realizados pela empresa até 2056. Também se encontra em fase de estudos uma ligação ferroviária entre o sul de Minas Gerais e o Porto de Angra dos Reis.

Parte do Corredor Logístico Centro-Leste, a implantação da ferrovia Rio-Vitória (EF-118), é um acesso por trilhos fundamental para o Porto do Aço, e permitirá aumentar em muito o potencial de escoamento das duas linhas da FCA, que atendem respectivamente o Noroeste de MG e o Leste de GO, por um lado a região de Pirapora e de outro lado Araguari (MG) e Anápolis (GO).

5 O INDICADOR DE RELEVÂNCIA TERRITORIAL (IRT)

Uma vez estabelecida a importância da Infraestrutura Logística e Urbana para o desenvolvimento regional, o Indicador de Relevância Territorial (IRT) busca destacar

atividades econômicas relevantes no território comparativamente com as mesmas atividades no Brasil e outras atividades no território.

O Indicador de Relevância Territorial (IRT) é composto pelos indicadores de Quocientes Locacionais (QL), pelos Índices de Relevância Setorial (RS) e pelos Índices de Importância Local (IL), para emprego e remuneração nominal média dos empregados nas atividades econômicas de interesse.

O Quociente Locacional (QL) é um indicador utilizado na análise regional que mensura a posição relativa de uma localidade em comparação a uma área de referência, afim de identificar a especialização produtiva, indicando as estruturas econômicas potenciais e as concentrações de atividade econômica. A análise é feita tanto pelo quantitativo de emprego (QL_e), que é utilizado para comparar a participação percentual da mão de obra de um determinado setor de localidade em relação ao mesmo setor do país, quanto pela remuneração média dos empregados (QL_r), que é utilizado para comparar a participação percentual das remunerações médias dos empregados do setor de uma localidade em relação ao mesmo setor do país.

O índice de relevância territorial (RS) indica a relevância do setor produtivo local em relação ao setor produtivo nacional. O RS é analisado tanto para a quantidade de empregos como para a remuneração média dos empregados. Quando o RSe ou RSr > 0,1%, indica que há relevância do setor na localidade analisada em relação ao país, para a quantidade de empregos e para as remunerações naquela atividade econômica nacional.

E, por fim, o Índice de importância local (IL) indica a importância do setor na localidade em relação ao total de setores na mesma localidade. O IL é analisado tanto pela ótica do emprego como da renda. Quando o IL_e e o IL_r > 0,1%, indicam a importância do setor para a localidade. O Quadro 1 apresenta um resumo da composição do IRT. Além dos indicadores que o compõe, para a atividade econômica ser considerada relevante na região de análise o número de estabelecimentos dessa atividade deve ser maior que 3. Então para a conclusão do IRT temos que:

Se: $QL_e > 1$; $QL_r > 1$; $RSe > 0,1\%$; $RSr > 0,1\%$; $IL_e > 0,1\%$; $IL_r > 0,1\%$;

Número de Estabelecimentos > 3;

Então: IRT = Relevante.

Quadro 1 – Indicadores que compõe o Indicador de Relevância Territorial (IRT)

INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	CRITÉRIO DE RELEVÂNCIA
Quociente Locacional (QL)	Empregos (QLe): $QLe = (\text{total de empregos do setor } i \text{ na localidade } j / \text{total de empregos na localidade } j) / (\text{total de empregos do setor } i \text{ no Brasil} / \text{total de empregos no Brasil})$	$QLe > 1$
	Remuneração (QLr): $QLr = (\text{total de remunerações do setor } i \text{ na localidade } j / \text{total de remunerações na localidade } j) / (\text{total de remunerações do setor } i \text{ no Brasil} / \text{total de remunerações no Brasil})$	$QLr > 1$
Índice de Relevância Setorial (RS)	Empregos (RSe): $RSe = \text{total de empregos do setor } i \text{ na localidade } j / \text{total de empregos do setor } i \text{ no Brasil}$	$RSe > 0,1\%$
	Remuneração (RSr): $RSr = \text{total de empregos do setor } i \text{ na localidade } j / \text{total de empregos do setor } i \text{ no Brasil}$	$RSr > 0,1\%$
Índice de Importância Local (IL)	Empregos (ILe): $ILe = \text{total de empregos do setor } i \text{ na localidade } j / \text{total de empregos na localidade } j$	$ILe > 0,1\%$
	Remuneração (ILr): $ILr = \text{total de remunerações do setor } i \text{ na localidade } j / \text{total de remunerações na localidade } j$	$ILr > 0,1\%$

Fonte: Elaboração própria.

Como todo instrumento, o IRT possui limitações, dentre elas, não considerar interdependências setoriais, uma vez que o IRT analisa cada atividade de forma separada. As atividades analisadas no presente estudo são aquelas do Complexo da Infraestrutura e Logística, definidas pelo escopo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES)¹.

A base de dados utilizada neste estudo foi extraída da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Previdência, entre os anos de 2015 e 2022, cujas atividades econômicas consideradas foram as subclasses da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), que estão segregadas segundo o Complexo Econômico da Infraestrutura e Logística (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2022).

¹O Complexo da Infraestrutura e Logística é composto pela Infraestrutura Urbana, com os setores de Saneamento Básico, Telecomunicações, e Energia Elétrica; da Infraestrutura Logística e da cadeia produtiva da Construção Civil e seus complementos. Mais sobre o complexo pode ser encontrado no Documento Base Volume II do Plano Estratégico de Desenvolvimento Social e Econômico (PEDES), assim como na Nota Técnica de Caracterização e Condicionantes da Infraestrutura e Logística da Subsecretaria de Planejamento Estratégico.

A regionalização utilizada nesse trabalho possui origem na Lei nº 1.227/1987 que, atualmente, subdivide o estado do RJ nas regiões: da Costa Verde, das Baixadas Litorâneas, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba, Metropolitana, Noroeste, Norte e Serrana.

6 ANÁLISE DOS SETORES LÍDERES DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os setores de Energia Elétrica, Saneamento Básico, Telecomunicações, Construção Civil e Logística são considerados líderes na estruturação do Complexo de Infraestrutura e Logística (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2022). Esses setores desempenham um papel central por sua capacidade de promover interações econômicas, viabilizar atividades produtivas e gerar impactos diretos e indiretos sobre as economias locais. Baseando-se nessa classificação, o presente estudo dá ênfase à análise das atividades econômicas relacionadas a esses setores líderes em cada uma das regiões de governo do estado do Rio de Janeiro, no período de 2015 a 2022.

A análise focada nos setores líderes revela a importância estratégica de atividades relacionadas à construção civil, logística e telecomunicações em diferentes regiões do estado. Esses setores não apenas sustentam o desenvolvimento econômico local, como também conectam as regiões de governo ao contexto estadual e nacional, consolidando-se como pilares fundamentais para o fortalecimento das economias locais e para a promoção do desenvolvimento regional integrado.

Na região da Costa Verde a logística é representada pela subclasse "Navegação de apoio portuário", que foi relevante em seis dos oito anos analisados. Essa atividade está diretamente conectada ao escoamento de mercadorias e à operação portuária, evidenciando sua importância estratégica para o desenvolvimento regional e para a integração da Costa Verde ao complexo logístico estadual e nacional.

A construção civil apresenta relevância consistente na região Centro-Sul Fluminense com as subclasses "Fabricação de artefatos de cerâmica e barro cozido para uso na construção" e "Fabricação de artefatos de cimento para uso na construção". Ambas foram significativas em quase todos os anos analisados, destacando a vocação da região para o setor de materiais de construção. No setor de logística, a subclasse "Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal" se sobressaiu como

relevante em todos os anos analisados, reforçando a relevância dos serviços de mobilidade urbana.

Os setores de construção civil e telecomunicações destacam-se na região das Baixadas Litorâneas. Atividades como "Fabricação de artefatos de cimento para uso na construção" e "Aparelhamento de placas e execução de trabalhos em mármore, granito, ardósia e outras pedras" foram relevantes ao longo de quase todo o período analisado, evidenciando o papel da construção civil no desenvolvimento regional. No setor de telecomunicações, "Serviços de comunicação multimídia - SCM" demonstraram relevância em cinco dos oito anos, indicando uma crescente expansão dos serviços de conectividade na região.

A construção civil foi representada na região Norte Fluminense por atividades como "Serviços especializados para construção não especificados anteriormente" e "Serviços de pintura de edifícios em geral", ambas destacando-se em sete dos oito anos analisados. Esses resultados reforçam a relevância do setor para a região, que apresenta uma base significativa de serviços especializados.

Em relação a região do Médio Paraíba a logística e a construção civil destacaram-se de forma expressiva. No setor de logística, atividades como "Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional" foram relevantes durante todos os anos analisados, reforçando a posição estratégica da região como polo logístico no eixo Rio - São Paulo, contando com o porto seco de Resende. Na construção civil, a "Fabricação de estruturas metálicas" demonstrou relevância contínua, indicando sua importância para o fornecimento de materiais destinados a projetos de infraestrutura.

O setor de telecomunicações foi predominante na região Metropolitana, com atividades como "Serviços de telefonia fixa comutada - STFC" e "Telefonia móvel celular" apresentando relevância ao longo de quase todo o período analisado. Esses resultados evidenciam a importância da infraestrutura de conectividade para a maior região urbana do estado. Além disso, a logística foi representada pela atividade "Carga e descarga", que manteve relevância em grande parte dos anos analisados, indicando seu papel fundamental no suporte às operações urbanas.

A construção civil teve forte presença na região Noroeste Fluminense, com atividades como "Aparelhamento de pedras para construção, exceto associado à extração" e "Fabricação de esquadrias de metal", que foram relevantes durante todo o período

analisado. Esses resultados indicam uma forte vocação regional para o fornecimento de insumos e materiais destinados a obras de infraestrutura.

O setor de construção civil foi o mais destacado na região Serrana, com atividades como "Fabricação de esquadrias de metal" e "Obras de terraplenagem" apresentando relevância em quase todos os anos. Além disso, no setor de logística, a atividade "Transporte escolar" demonstrou relevância contínua, refletindo a importância desse serviço para a mobilidade local.

7 CONCLUSÃO

A infraestrutura e logística, como um conjunto analítico, engloba equipamentos e serviços, de importâncias cruciais para dar sustentáculo aos investimentos produtivos. Entre a infraestrutura de suporte aos grandes investimentos de acesso viário, e as operações de transporte de passageiros, distribuição de bens e armazenamento de produtos, hoje com grande destaque para o *e-commerce*, deve-se também considerar toda uma gama de intervenções de menor porte, igualmente vitais para o desenvolvimento local/ regional. Aí se incluem, por exemplo, as estradas vicinais.

São diversos os casos em que projetos de menor investimento e complexidade - técnica e institucional – impactam diretamente na desobstrução de gargalos, e induzem à vitalidade do tecido produtivo, do fluxo comercial e da mobilidade urbana, principalmente em cidades periféricas e interioranas.

Em relação ao tamanho do seu território, relativamente diminuto, o Rio de Janeiro possui um elenco invejável de ativos logísticos e oportunidades de investimentos estruturantes. Diversas instalações requerem manutenção constante ou ampliações, que, por sua vez, são indutoras de investimentos complementares, para que se conectem entre si e reforcem a competitividade de toda a plataforma.

Nesse trabalho, procuramos demonstrar a envergadura desse parque instalado no Rio de Janeiro, e a necessidade de que seja recuperado, em algumas áreas, e expandido, em outras tantas.

Ao contemplarmos a análise via IRT, constatamos, pelas diversas regiões do estado, quais setores da infraestrutura apresentam relevante concentração produtiva, de acordo com suas especificidades, e representam os rumos de uma reativação da economia fluminense.

Em maior ou menor escala, os recursos necessários para esse propósito devem ser captados em articulações sólidas (governança), envolvendo o setor público, a iniciativa privada, e financiadores internacionais. Múltiplos serão os retornos, em todos os níveis.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Boletim ANP – Petróleo e P&D. Edição nº 40, ANP, janeiro de 2017. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj16dD7h8GLAxXVLbkGHTunEb0QFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fanp%2Fpt-br%2Fcentrais-de-conteudo%2Fpublicacoes%2Fboletins-anp%2Fbpd%2Fboletim-pdi-ed40.pdf&usg=AOvVaw0MaACeksugl-nG_vgLoAYN&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. Ranking da Tarifa Residencial. Disponível em:

<https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/rankingtarifas#>. Acesso em: 15 Ago. 2022.

ALVES, Carlos Eduardo Azen; LIMA, Ricardo Rivera de Sousa; MADEIRA, Rodrigo Ferreira. Telecomunicações e inclusão digital. In: FERRARI, Marcos Adolfo Ribeiro (Org.) et al. O BNDES e as agendas setoriais : contribuições para a transição de governo. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. p. 23-29. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjZlOWOiMGLAxWNLbkGHVSILN4QFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Fgeografiacampos.uff.br%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F234%2F2021%2F06%2FMONOGRAFIA-CAROLINA-JAMAR.pdf&usg=AOvVaw2FHpu2Su6hSbFf-cfnC3pQ&opi=89978449> Acesso em: 13 fev. 2025

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL - BNB. Setor têxtil – produção, comércio internacional e perspectivas para Brasil, Nordeste, Ceará e Pernambuco em 2021. Fortaleza: Caderno Setorial ETENE, ano 6, n. 185, set. 2021. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiR8qeoIMGLAxWALLkGHXVAJDEQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bnb.gov.br%2Fs482-dspace%2Fbitstream%2F123456789%2F954%2F3%2F2021_CDS_185.pdf&usg=AOvVaw2YDzv6UJf20AMdEhHrFo0u&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Rio de Janeiro: Ipea. Texto para Discussão, n. 2460, mar. 2019. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjQsf2->

[iMGLAxUPJLkGHTSoHg4QFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F9090%2F1%2FTD_2460.pdf&usg=AOvVaw1QHDTrfpLEkUqFV0FMhIv&opi=89978449](https://mglaxupjlkghtsohg4qfnoecbqqaq&url=https%3A%2F%2Frepositorio.ipea.gov.br%2Fbitstream%2F11058%2F9090%2F1%2FTD_2460.pdf&usg=AOvVaw1QHDTrfpLEkUqFV0FMhIv&opi=89978449) Acesso em: 13 fev. 2025

BRASIL. Lei nº 13.360, de 17 de novembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113360.htm. Acesso em: 17 Ago. 2022.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. Balanço Energético Nacional 2021: Ano base 2020 / Empresa de Pesquisa Energética. – Rio de Janeiro: EPE, 2021. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-596/BEN2021.pdf>. Acesso em: 16 Ago. 2022.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2022. Disponível em: <https://dashboard.epe.gov.br/apps/anuario-livro/>. Acesso em: 16 Jan. 2025.

JUNIOR, Biagio de Oliveira Mendes. Telecomunicações. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil. Caderno Setorial ETENE. Ano VII, n. 224, Maio. 2022. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/1200/3/2022_CDS_224.pdf Acesso em: 26 Fev. 2022.

MOSZORO, Marian. The Direct Employment Impact of Public Investment. IMF Working Paper, n 2021/131, 2021. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj8YDhiMGLAxXuH7kGHfPLLJYQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2F%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2FWP%2F2021%2FEnglish%2Fwpiea2021131-print-pdf.ashx&usg=AOvVaw2iHbKRayL2ajyn_9hwDsAr&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

NAVITA. Telecom: o que é? Saiba tudo sobre o setor de telecomunicações. 2020. Disponível em: <https://navita.com.br/blog/telecom-o-que-e-saiba-tudo-sobre-o-setor-de-telecomunicacoes/>. Acesso em: 16 Ago. 2022.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. O direito de infraestrutura – Uma abordagem conceitual. Publicação Ambiente Legal, 2018. Disponível em: <https://www.ambientelegal.com.br/o-direito-de-infraestrutura/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES – SETRANS. Plano Estratégico de Logística e Cargas - PELC/ RJ 2045. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjSkKz3iMGLAxXfLbkGHbfoDh8QFnoECB8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.portosrio.gov.br%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Finline-files%2Fversao-digital-caderno-porto-rio-sec-xxi-200713.pdf&usg=AOvVaw0Cg_XiT3Ic_C5WdyyHNqys&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG. Documento-Base do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES). Volume II. Rio

de Janeiro, 2022a. Disponível em: <http://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-volume-II.pdf> Acesso em: 16 Jan. 2025.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG. Nota Técnica nº 005/2022/SUBPLE - Infraestrutura e Logística. Rio de Janeiro 2022b. Disponível em: <http://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-005.2022.SUBPLE-Infraestrutura-e-Logistica.pdf> Acesso em: 16 Jan. 2025.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG. O Índice de Relevância Territorial e a Rede de Complexidade Econômica no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/09/ESTUDOS-TEMATICOS_INSTRUMENTOS-PARA-ANALISE-ECONOMICA-E-REGIONAL.pdf Acesso em: 16 Jan. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

SOCIABILIDADES REFORMULADAS: O IMPACTO DO CRESCIMENTO PENTECOSTAL NAS COMUNIDADES E TERRITÓRIOS

REFORMULATED SOCIABILITY: THE IMPACT OF PENTECOSTAL GROWTH ON COMMUNITIES AND TERRITORIES

Bruna Tavares da Costa

 <https://orcid.org/0000-0002-0082-1656>

Correspondência: bruni.tavares@hotmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2025.89087

Recebido em: 10 jan. 2025 | **Aceito em:** 10 jan. 2025

RESUMO

O crescimento dos fiéis evangélicos, em especial entre os pentecostais, tem gerado transformações significativas nas sociabilidades contemporâneas. Esses movimentos religiosos, que enfatizam a experiência direta com o divino, têm não apenas atraído milhões de adeptos, mas também reformulado as dinâmicas sociais, culturais e territoriais em diversas comunidades. Neste sentido, pretende investigar, com ênfase em territórios reconhecidos por suas escolas de samba, como é o caso do Morro da Mangueira, as novas formas de sociabilização e organização que surgem a partir da chegada dessas igrejas, que passam a ocupar um espaço importante na vida de parcela significativa de seus moradores. Os últimos Censos apontam que este crescimento se dá, principalmente, entre a parcela da população negra, pobre, majoritariamente feminina e jovem, moradora de regiões periféricas. Desta forma, apontam para uma possível reformulação organizacional nestes espaços, com estas igrejas e suas lideranças disputando espaços de representação e construindo novas formas de socialização. Analisa-se aqui a territorialidade (relação do sujeito com o espaço em que vive) experimentada por esses indivíduos e o que isso pode representar com relação às políticas públicas a serem construídas nestes espaços.

Palavras-chave: pentecostalismo; territórios, sociabilidade, organização, políticas públicas.

ABSTRACT

The growth of evangelical believers, especially among Pentecostals, has generated significant transformations in contemporary sociability. These religious movements, which emphasize direct experience with the divine, have not only attracted millions of followers, but also reshaped social, cultural and territorial dynamics in various communities. In this sense, it intends to investigate, with an emphasis on territories known for their samba schools, such as Morro da Mangueira, the new forms of socialization and organization that arise from the arrival of these churches, which come



to occupy an important space in the lives of a significant portion of their residents. The latest censuses show that this growth is mainly among the black, poor, mostly female and young population living in peripheral regions. In this way, they point to a possible organizational reformulation in these spaces, with these churches and their leaders disputing spaces of representation and building new forms of socialization. What is analyzed here is the territoriality (the subject's relationship with the space in which they live) experienced by these individuals and what this could represent in relation to public policies implemented in these spaces.

Keywords: pentecostal, territories, socialization, organization, public policies.

1 INTRODUÇÃO

A religião é um dos mais importantes pilares da formação da sociedade. Seja como um sistema de crenças (formas de ver o mundo) ou como instituição social (estrutura e organização), elabora um tipo de socialização que, baseada em determinadas práticas, em contextos sociais e culturais distintos, influencia a maneira com a qual indivíduos e grupos agem, vivenciam e transformam os territórios que ocupam. Autores como Durkheim (2003) e Weber (2001), ainda que divergissem em alguns pontos, compreendiam (a religião) como uma forma de coesão social. Max Weber, um dos fundadores da Sociologia Moderna, explorou profundamente a relação entre religião e sociedade em suas obras. Em "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo", argumentou que certas características do protestantismo, especialmente o calvinismo, influenciaram o desenvolvimento do capitalismo moderno.

Para Weber, a religião poderia moldar atitudes econômicas e sociais, contribuindo para a estrutura da sociedade. Weber via a religião como uma força motivadora que poderia levar à mudança social. Apontava que as crenças religiosas influenciavam não apenas a vida espiritual das pessoas, mas também suas ações cotidianas. A ética de trabalho protestante, por exemplo, incentivou uma disciplina que, segundo Weber, foi crucial para o crescimento econômico.

Émile Durkheim, outro pilar da Sociologia estudou a religião por uma perspectiva diferente. Em sua obra "As Formas Elementares da Vida Religiosa", analisou como a religião funciona como uma força de coesão social. Durkheim acreditava que a religião unia as pessoas, criando um senso de comunidade e identidade coletiva. A religião não era apenas um conjunto de crenças individuais, mas uma instituição social que oferecia estrutura e ordem. Ele enfatizou que os rituais religiosos ajudavam a reforçar os laços

sociais e a promover a solidariedade entre os membros de uma comunidade. A religião, para Durkheim, era uma manifestação da sociedade que ajudava a manter a coesão social.

As análises de Weber e Durkheim sobre religião permanecem relevantes na sociedade contemporânea. A religião continua a ser uma força poderosa, que influencia políticas, culturas e economias em todo o mundo. Entender as perspectivas desses sociólogos ajuda a compreender melhor o papel complexo que a religião desempenha na sociedade moderna. Com relação aos territórios periféricos, objeto de análise deste trabalho, estes muitas vezes caracterizam-se por uma concentração de desigualdades sociais e econômicas. Chama a atenção, também, por serem espaços ricos em diversidade cultural e religiosa. A presença de diferentes manifestações religiosas nessas áreas desempenha um papel significativo na vida cotidiana dos seus habitantes.

Nas periferias, a diversidade religiosa era uma característica marcante. Igrejas evangélicas, católicas, religiões de matriz africana, entre outras, coexistiam e frequentemente se interligavam na vida comunitária. Essa diversidade oferecia um mosaico de crenças e práticas que reflete a pluralidade cultural desses territórios. A religião, nesses contextos, vai além da espiritualidade individual. Ela atua como um importante suporte social, oferecendo auxílios diversos, apoio emocional e senso de comunidade. As instituições religiosas muitas vezes organizam eventos comunitários, distribuem alimentos e oferecem serviços sociais, suprimindo lacunas deixadas pelo poder público. A prática religiosa nas periferias é um exemplo de resiliência e transformação. As comunidades adaptam suas práticas e crenças às suas realidades, criando novas formas de expressão religiosa que dialogam com as suas experiências cotidianas. Nesse sentido, a religião pode ser vista como um motor de mudança, promovendo a justiça social e o fortalecimento de uma comunidade.

Em estudo em que analisa a relação entre escolas de samba, territórios e a religiosidade brasileira, Massenz (2020) aponta que a religião é parte da cultura e das relações sociais no mundo pós-moderno. Neste sentido, demonstra que nos espaços e bairros proletários, percebe-se uma maior exposição de objetos e símbolos de diferentes cultos, o que torna possível que existam ali uma maior flexibilidade da prática religiosa. A religião nos territórios periféricos é uma força complexa e multifacetada, que desempenha um papel crucial tanto na coesão social quanto no desenvolvimento pessoal e comunitário. Neste sentido, o que o presente trabalho pretende analisar é o impacto que o crescimento exponencial de igrejas e fiéis evangélicos nestes territórios representa no sentido de reorganização comunitária dos mesmos. Isto implica ou não no

reconhecimento de novas lideranças e agentes que, através do reconhecimento da comunidade, se transformam em mediadores entre estas e o poder público.

2 TERRITORIALIDADE, COMUNIDADE E PERTENCIMENTO

A religião também foi um importante elemento para o processo de territorialização (relação do indivíduo com o espaço em que vive) desses espaços. Com relação à cidade do Rio de Janeiro, o trabalho de Fuini (2014) mostra como se deu o processo de ocupação dos morros periféricos à área central da cidade. A ocupação dos morros na cidade do Rio de Janeiro é um fenômeno complexo que está intimamente ligado à história social e urbana do Brasil (Rocha, 1995; Santana, 2009). A cidade, famosa por sua geografia única de montanhas e praias, viu a formação de comunidades nos morros como uma resposta à desigualdade social e à falta de moradias acessíveis.

Desde o final do século XIX, o Rio de Janeiro passou por um crescimento populacional acelerado, impulsionado pela abolição da escravidão em 1888 e pela urbanização crescente. Muitos ex-escravos e migrantes do interior buscaram oportunidades na capital, mas encontraram uma cidade sem infraestrutura suficiente para acomodá-los. Durante o início do século XX, o prefeito Francisco Pereira Passos (1902-1906) empreendeu uma série de reformas urbanas inspiradas em Paris, com o objetivo de modernizar o Rio de Janeiro. Conhecidas como "Bota- abaixo", essas reformas incluíram a demolição de cortiços e a abertura de largas avenidas. As reformas de Pereira Passos tiveram um impacto significativo na população pobre do Rio de Janeiro. Com a demolição dos cortiços, muitos moradores de baixa renda ficaram sem alternativas de habitação acessível, o que os forçou a buscar abrigo nas encostas dos morros. Esse movimento marcou o início da formação das favelas como conhecemos hoje.

A história da ocupação dos morros do Rio de Janeiro é um exemplo claro de como as políticas urbanas podem impactar profundamente a vida dos cidadãos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade. As lições desse período continuam a informar debates sobre planejamento urbano e igualdade social na cidade. Apesar das dificuldades, as comunidades nos morros desenvolveram fortes laços sociais e uma cultura vibrante, contribuindo significativamente para a identidade cultural do Rio de Janeiro. O movimento "Bota Abaixo" teve um impacto duradouro na paisagem urbana do Rio de Janeiro e na vida de seus habitantes. Foi o início de um processo que modernizou a cidade,

porém destacou questões de desigualdade social e acabou por influenciar de forma fundamental a ocupação dos morros e, posteriormente, o surgimento das escolas de samba do Rio de Janeiro. A história dessas transformações continua a ressoar na sociedade carioca contemporânea, lembrando-nos da importância de políticas urbanas inclusivas e sustentáveis.

Ao pesquisar a relação entre as comunidades e territórios, é necessário recorrer a diversas áreas do conhecimento. A territorialização é um conceito geográfico que se refere ao processo de organização e delimitação do espaço geográfico por grupos sociais ou por indivíduos. Esse processo envolve a apropriação e controle de um território, o que pode incluir ações de ocupação, regulamentação e defesa do espaço. A territorialização está intimamente ligada à identidade cultural e à forma como as comunidades interagem com seu ambiente. Permite que grupos sociais manifestem sua identidade cultural e estabeleçam uma ligação simbólica com o espaço que habitam e facilita a organização e a administração do espaço, promovendo a criação de limites, normas e regras de convivência. Através de seu estudo, é possível entender questões relacionadas a construção de identidade e os conflitos nessas localidades, em especial como as práticas religiosas podem tanto integrar como causar conflitos dentro das comunidades, dependendo de como são percebidas e praticadas.

Através dos estudos do que se conhece como Geografia Cultural (subdisciplina da Geografia que estuda as relações entre a cultura e o espaço geográfico) é possível entender como as práticas culturais influenciam e são influenciadas pelo ambiente, analisando aspectos como religião, língua, arte, arquitetura e formas de vida. A proposta é observar um território a partir de três conceitos básicos: paisagem cultural (refere-se à modificação do ambiente natural pela ação humana, resultando em paisagens que refletem a cultura e a história de uma sociedade), difusão (analisa como elementos culturais se espalham de uma região para outra, seja de forma voluntária ou por imposição) e interação (estudo das interações entre diferentes culturas e como compar-tilham ou entram em conflito dentro de um espaço geográfico). Neste sentido, os trabalhos de Milton Santos (importante geógrafo brasileiro que destacou a importância de considerar as práticas sociais e as relações de poder na análise do espaço geográfico), Paul Claval (geógrafo francês, explorou como a cultura influencia a percepção e a organização do espaço) e Yi-Fu Tuan (geógrafo sino-americano, investigou profundamente o conceito de "lugar" e como os seres humanos criam significados para os espaços que habitam) são fundamentais. Esses autores, entre outros, oferecem perspectivas valiosas para a compreensão da

territorialização e da Geografia Cultural, destacando a complexidade das interações entre espaço, cultura e sociedade.

Parte importante desta pesquisa é compreender a relação das escolas de samba com o território que ocupam- e também seu papel na territorialidade vivenciada pelos moradores do mesmo. As escolas de samba surgiram no início do século XX, ganhando destaque na década de 1930 (Vianna, 2002). Elas não são apenas manifestações artísticas, mas também instituições que representam a identidade e a história das comunidades. Nos morros do Rio de Janeiro, as escolas de samba são um símbolo de união e pertencimento, reunindo pessoas de todas as idades, inicialmente, em torno da música, dança e celebração. Assim, pode-se afirmar que elas são mais do que espaços físicos; são territórios simbólicos que representam a luta e a solidariedade das comunidades.

Alguns autores e suas obras são fundamentais para entender como as escolas de samba se relacionam com a territorialidade e a cultura dos morros do Rio de Janeiro, refletindo a complexidade e a riqueza das tradições cariocas. Em seu livro "O Mistério do Samba", Hermano Vianna (2002) examina a história e a evolução do samba, destacando a importância das escolas de samba na construção da identidade cultural brasileira. Já Licia Prado em "A invenção da favela" (2005) propõe uma nova perspectiva sobre as favelas, desafiando a visão comum de que são apenas locais de pobreza e violência. Prado (2005) argumenta que as favelas também são centros de inovação cultural que influenciam a sociedade brasileira como um todo. Parte significativa desta inovação tem origem na forma como as religiões de matrizes africanas influenciaram a cultura e as práticas nestes espaços.

Os terreiros de candomblé e umbanda foram cruciais para o desenvolvimento das escolas de samba. Esses espaços religiosos não só preservavam tradições afro-brasileiras, como também eram locais de encontro para músicos e compositores. Nos morros cariocas, onde residia grande parte da população negra e mestiça, o samba encontrava seu terreno fértil, tornando-se uma forma de expressão das comunidades. Nestes espaços tidos como sagrados, celebravam-se os rituais e serviços cerimoniais, o que acabou fortalecendo os vínculos de identidade desta população com o lugar que habitavam. Neste sentido, as práticas religiosas e festivas impulsionaram a criação das escolas de samba que, por sua vez, fortaleceram laços e relações estremitadas com os constantes deslocamentos provocados pelas precárias condições de vida desta população (Agostinho, 2014).

Na cidade do Rio de Janeiro, os morros se tornam, então, não apenas a moradia possível, mas também um lugar de pertencimento, estabelecendo uma ritualidade cotidiana. O estudo da relação entre religião e territorialização em comunidades periféricas, como visto em Fuini (2014), revela a complexidade das interações humanas com o espaço. A religião não só molda a vida espiritual, mas também influencia a geografia, a cultura e a identidade das comunidades. Compreender essas dinâmicas é essencial para o desenvolvimento de políticas urbanas inclusivas e respeitosas das práticas culturais locais.

Os territórios periféricos oferecem um campo fértil para a investigação das relações entre as práticas religiosas, as festas, as escolas de samba e do ordenamento social. A geografia cultural desses espaços revela dinâmicas únicas que influenciam e são influenciadas pelas crenças e tradições religiosas locais. É possível estudar como os seres humanos interagem com o espaço, moldando e sendo moldados por ele. Nos territórios periféricos, essa interação é frequentemente caracterizada por uma resistência à homogeneização cultural e uma valorização de identidades locais.

A leitura de trabalhos como os de Jesus (2021), Brum, Benmergui e Gonçalves (2020) e Silva (2022) permitem compreender como características dos territórios periféricos:

1. **Diversidade Cultural:** Esses territórios geralmente apresentam uma rica tapeçaria de culturas, refletindo a diversidade de seus habitantes.
2. **Relações de Poder:** A marginalidade geográfica muitas vezes reflete e reforça a marginalidade social e econômica, influenciando práticas religiosas e sociais.
3. **Resiliência e Adaptação:** As comunidades nessas áreas frequentemente desenvolvem práticas inovadoras para lidar com desafios ambientais e sociais.

Neste sentido, é possível afirmar que o surgimento e estabelecimento das escolas de samba marcam esses territórios como produtores de importantes símbolos culturais do Brasil. As escolas de samba são muito mais do que entretenimento; são instituições que refletem e moldam a identidade cultural e social do Brasil, desempenhando um papel vital na coesão e desenvolvimento das comunidades onde estão presentes. Cada escola de samba é profundamente enraizada em seu território, o que fortalece o senso de identidade e pertencimento entre os membros da comunidade e frequentemente atuam como centros comunitários. Elas oferecem uma variedade de serviços e atividades, mostrando que, para

além do carnaval, exercem um papel de protagonismo na organização social, política e comunitária dos territórios que ocupam.

3 O TERRITÓRIO DA MANGUEIRA: ESCOLA DE SAMBA COMO AGENTE SOCIAL

A reforma urbana conduzida por Pereira Passos (1836-1913) no início do século XX no Rio de Janeiro é um marco na história da cidade, sendo frequentemente comparada a intervenções modernizadoras semelhantes realizadas em Paris (Rocha, 1995). O objetivo era transformar o Rio em uma cidade moderna, seguindo padrões europeus, o que resultou em grandes mudanças estruturais. A abertura de avenidas, como a Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), e a demolição de cortiços foram ações emblemáticas desse período (Santana, 2009). No entanto, essas reformas também levaram à remoção de populações pobres para áreas periféricas e morros, contribuindo para a ocupação de locais como o Morro da Mangueira. Essa ocupação e as transformações urbanas inspiraram diversos autores e obras literárias e acadêmicas que exploram as consequências sociais e urbanísticas dessas intervenções. Entre os autores que discutem essa temática estão nomes como Lima Barreto, em suas crônicas e romances, e estudiosos contemporâneos que analisam o impacto das políticas urbanas na configuração social do Rio de Janeiro.

Nos anos 1920, a ocupação do Morro da Mangueira no Rio de Janeiro representou um marco significativo na história das favelas cariocas. Durante esse período, a cidade enfrentava um crescimento populacional acelerado, impulsionado pela migração de pessoas em busca de melhores condições de vida e trabalho. As condições de vida eram precárias, com habitações improvisadas e falta de infraestrutura básica, como saneamento e eletricidade. Entretanto, a comunidade desenvolveu uma rica vida cultural, sendo a década de 1920 também marcada pela formação das primeiras escolas de samba. A Estação Primeira de Mangueira, fundada em 1928, tornou-se um dos símbolos dessa efervescência cultural, que ajudou a moldar a identidade cultural do Rio de Janeiro e do Brasil. Como instituição, foi essencial para a organização social, política e cultural do morro da Mangueira.

Neste território, a escola de samba ocupa um lugar central não só na reorganização do espaço físico, considerando suas quadras (tanto as antigas como a atual, conhecida como “Palácio do samba”) como referência, mas também na organização da vida

comunitária. Como instituição, a escola de samba tem um papel fundamental nas conquistas sociais da comunidade: é através desta que se dá a organização, contato e mediação entre comunidade e agentes públicos. É uma referência para a mobilização, sendo fundamental também na construção da identidade desta população. Um exemplo é a construção da primeira escola municipal dentro de uma favela no Rio de Janeiro, a E. M. Humberto de Campos, construída em 1936 no Morro da Mangueira. Essa foi uma conquista dos integrantes da escola de samba que, aproveitando-se da proximidade com o poder público, que demonstrava interesse em organizar os desfiles e competição entre as escolas de samba que surgiam, solicitaram uma escola para as crianças da comunidade.

Percebe-se que a organização comunitária no Morro da Mangueira é um aspecto vital para o fortalecimento da identidade local. A escola de samba atua como um ponto de encontro e mobilização, onde os moradores se unem para discutir questões relevantes, como segurança, infraestrutura e direitos sociais. Através de eventos, reuniões e atividades culturais, a comunidade se fortalece, promovendo um senso de pertencimento e solidariedade entre seus membros. Esses contextos sociais específicos, onde se percebe a construção de uma dinâmica comunitária e o desenvolvimento de um senso de solidariedade entre os indivíduos é fundamental para compreender as escolas de samba como instituições que atuam “para além da festa”. Para Durkheim (2003) este senso é fundamental para a construção do que ele denomina “coesão social” (aquilo que faz com que indivíduos se sintam como parte de um determinado grupo), como visto anteriormente.

A coesão social é premissa para integração e bem-estar de uma sociedade. Desta forma, deveria ser objeto de preocupação e atenção do Estado que, através de políticas públicas específicas, contribuiria para sua manutenção. Percebe-se que pensamento social e práticas políticas se aproximam e que, numa sociedade industrial cada vez mais complexa como a nossa, a solidariedade e pertencimento ocupam um espaço importante para a manutenção da ordem e organização. Neste sentido, é possível entender o papel das escolas de samba nestes territórios como instrumento de solidariedade e meio através do qual as políticas públicas são implementadas. Essa interação entre escolas de samba e Estado é muito clara ao se analisar o que ocorre no Morro da Mangueira. Intermediando o espaço entre a comunidade e Estado, a escola desempenha um papel para além de instituição cultural, atuando como um agente político, capaz de promover, organizar e desenvolver ações sociais em prol de sua comunidade.

Com relação ao G.R.E.S Estação Primeira de Mangueira, tem-se como marco dessa intermediação a construção da escola de ensino fundamental citada anteriormente. No entanto, a escola de samba é referência dentro da comunidade pela promoção de uma série de atividades, que englobam projetos e programas sociais distintos. Em consulta ao site da escola (<https://mangueira.com.br/site/programa-social/>) é possível verificar alguns desses projetos, como:

- Mangueira do Amanhã (escola de samba mirim);
- Programa Social Mangueira (esportes, dança, Vila Olímpica, Terceira Idade);
- Camp Mangueira: Escola de cidadania, que oferece projetos voltados para jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social;
- Mangueira do Futuro: parceria com o Governo Federal e Estadual para promoção de atividades esportivas e educacionais;
- Instituto Profissionalizante da Mangueira: oferece treinamento com foco no mercado de trabalho.

Antônio Jose Faria da Costa e Janaína Valeria de Mattos, em pesquisa realizada para a Fundação Perseu Abramo (2006), apontam que:

Para afastar suas crianças e adolescentes do envolvimento com as drogas e com a marginalidade, o Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira, no município do Rio de Janeiro-RJ, decidiu implantar, em 1987, o Projeto Olímpico. Idealizado pelo Prof. Francisco de Carvalho, aproveita os atrativos que o esporte exerce sobre os jovens como instrumento de integração social e desenvolvimento físico e psíquico, oferecendo-lhes oportunidades de crescimento pessoal e profissional, além de ajudá-los na conquista de uma saúde melhor. A implantação desse projeto favoreceu o despertar do interesse da comunidade – antes voltado exclusivamente para o desfile de carnaval realizado uma vez por ano – para um universo mais amplo de possibilidades, sem prejuízo de sua inserção na cultura local e no convívio comunitário. O projeto inicial englobou outros, que tinham caráter semelhante, e todos juntos compõem o Programa Social da Mangueira (Faria; Mattos, 2006).

Desta forma, percebe-se que o trabalho dos economistas demonstra como a Estação Primeira de Mangueira transformou-se numa instituição cultural capaz de

promover projetos sociais e influenciar políticas públicas. Além de contribuir para o desenvolvimento deste território, acaba também por tornar-se um modelo de como as escolas de samba inserem-se como agentes de transformação social nestas comunidades. Ao promover ações voltadas para educação, saúde e inclusão, a escola de samba é transformada em referência neste espaço, aprofundando a relação desses indivíduos com o território que habitam. Esses projetos reforçam a coesão social, ao promover um senso de pertencimento e solidariedade entre os membros da comunidade.

Nota-se que as instituições culturais, como as escolas de samba, são fundamentais para a construção de políticas públicas eficazes nas periferias. Elas atuam como agentes de mobilização, educação e intermediação, contribuindo para o desenvolvimento social e a inclusão. As periferias urbanas frequentemente enfrentam desafios significativos, como a falta de acesso a serviços básicos, educação de qualidade e oportunidades de emprego. As instituições culturais podem ajudar a mitigar essas desigualdades e, no caso da escola de samba Mangureira, nota-se sua atuação como:

- **Agente de Mobilização Social:** atua como catalisador de mobilização social. Reúne pessoas em torno de causas comuns, promovendo a participação cidadã e a reivindicação de direitos. Essa mobilização é essencial para que a comunidade tenha voz nas políticas públicas que a afetam;
- **Intermediação com o Estado:** Atua como intermediária entre a comunidade e o governo, facilitando a comunicação e a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades locais;
- **Espaço de Educação e Conscientização:** Oferece educação informal e conscientização sobre temas sociais, culturais e de saúde. Ajuda a informar a população sobre seus direitos e sobre como acessar serviços públicos, fortalecendo a cidadania.

O G.R.E.S Estação Primeira de Mangureira ocupa um papel central no dia a dia da comunidade deste território. Às atividades promovidas em torno do carnaval e dos desfiles (ensaios, festas, apresentações e afins), que por si só já contribuem para a movimentação e engajamento da comunidade e geram renda, empregos e suporte financeiro para muitos de seus membros, somam-se outras. Como instituição, transformou-se em um importante agente mobilizador de políticas públicas e sociais a serem implementadas neste território. As negociações com o Estado, instituições privadas e patrocinadores possibilitam entender a escola de samba como instrumento de mediação

entre o poder público e as necessidades e desejos da população que habita e vivencia esse espaço.

No caso do Morro da Mangueira, os dados do Censo de 2010 apontam para quase 20.000 moradores, sendo que os projetos sociais fazem mais de 10.000 atendimentos por mês. Isso demonstra o imenso alcance do trabalho desenvolvido pela instituição. Amartya Sen (2000) aponta a capacitação como fundamental para que as pessoas possam participar de forma ativa da sociedade. O autor segue apontando que as instituições culturais têm uma imensa importância ao promoverem essa capacitação, atuando até na percepção que os indivíduos têm do espaço em que vivem. As instituições culturais, como as escolas de samba, são fundamentais para a construção de políticas públicas eficazes nas periferias. Elas atuam como agentes de mobilização, educação e intermediação, contribuindo para o desenvolvimento social e a inclusão. Se esta é uma afirmação possível quando se analisa o território do morro da Mangueira, uma nova questão surge: diante do crescimento exponencial do número de templos, igrejas e fiéis evangélicos nestes espaços, outra forma de organização comunitária é possível? É o que esta pesquisa se propõe a observar.

4 SOCIABILIDADES REFORMULADAS: OS EVANGÉLICOS E A PERIFERIA

Segundo dados do Censo 2010, o número de evangélicos no país aumentou de forma considerável nas últimas décadas. Os dados mostram que o número de evangélicos aumentou em 1% ao ano desde 2000 e as projeções indicam que, já em 2032, ultrapassará o número de católicos no país. Atualmente, o país passa pelo que os estudiosos chamam de “Transição Religiosa” (Alves, 2015; Araújo, 2023). Em artigo em que analisa esses dados, o demógrafo José Eustáquio Diniz Alves (2015) coloca que essa transição se dá em quatro movimentos: declínio absoluto das filiações católicas, aumento acelerado das evangélicas, aumento dos que se declaram sem religião e crescimento das religiões não-cristãs. Esses movimentos apontam para uma significativa mudança na identidade religiosa do país e é percebida de forma mais forte nos territórios periféricos.

Os dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), da USP, apontam que em 2019 foram abertas 17 igrejas evangélicas por dia no país – o método de análise foi a utilização dos dados da Receita Federal. Neste sentido, é possível analisar, através do CNPJ, a data de criação, localização e afins. No entanto, há um detalhe que precisa ser

mensurado: é possível que o número de igrejas abertas seja bem superior ao que aparece nestes dados, sendo necessário levar em consideração que igrejas pequenas, que ocupam casas e pequenos espaços dentro das comunidades, normalmente não tem registro na Receita Federal. O trabalho de Sthefanni Sá (2024) mostra como essas igrejas de micro denominações se instalam com maior facilidade em territórios periféricos, ocupando varandas, salas e partes das moradias, muitas vezes sem nenhuma organização e estrutura jurídica ou outro tipo de ordenamento.

Em territórios periféricos, como o morro da Mangueira, é possível observar a proliferação destas igrejas. Pesquisa do DataFolha feita em 2020 mostra que, entre os evangélicos, 58% são mulheres, 43% são pardos e 16% são negros. É também a denominação que mais atrai os jovens: 19% dos jovens entre 16 e 14 anos e 21% entre 25 a 34 anos são evangélicos. Os números comprovam o que se testemunha ao circular pela periferia da cidade do Rio de Janeiro: nestes espaços, as igrejas pentecostais se multiplicam. Uma das características destas igrejas que melhor explica esse crescimento é a capacidade de adaptação ao território em que se instalam. Essa capacidade de se adaptar à realidade das comunidades onde se localizam, contextualizando a mensagem de fé, é explicado por Blumer (1982) como uma das premissas da Teoria da Interação Simbólica. Se o ser humano age de acordo com o sentido que atribui às coisas, entender esses sentidos é primordial para estabelecer uma ligação de confiança para com este indivíduo. Desta forma, os evangélicos se diferenciam ao criar uma “religião vivida”, ou seja, ao valorizar a subjetividade e a autonomia do indivíduo, que forma sua identidade religiosa num espaço onde a mensagem de fé é contextualizada e adaptada às condições culturais e econômicas de determinada comunidade.

Nota-se que o estabelecimento dessas igrejas nos territórios periféricos, como observado no Morro da Mangueira, é fruto do papel que as mesmas desempenham nestes territórios. Para além de espaço de culto e celebração da fé, estas se parecem com centros de apoio e mobilização, promovendo a socialização através da troca de experiências, fortalecimento de vínculos e dos projetos sociais que criam. Desta forma, também se colocam, neste espaço geográfico, como instituições mediadoras, da mesma forma que a escola de samba. Guardando as devidas proporções, o que se percebe é que essas igrejas se tornam novos agentes transformadores dentro deste território, capazes de responder com mais agilidade e de forma mais direta aos anseios de seus membros.

Essa aproximação com os seus membros é fruto de algumas adaptações que fazem, a depender do território e comunidade que se inserem. Da flexibilidade da

Liturgia, onde podem inserir cantos, danças e ritmos distintos à formação de lideranças comunitárias, acolhimento e inclusão dos excluídos, promoção de ações sociais e organização política, vão ocupando espaços importantes na rotina dessas comunidades. Em comum, adotam o discurso de luta pela prosperidade e enfrentamento das questões relativas à violência experimentada nestes espaços. Desta forma, atuando em periferias urbanas marcadas pela pobreza e desigualdade social, combinam o direito à uma vida próspera com a luta contra a violência, conquistando cada vez mais fiéis.

Desta forma, essas igrejas também se viabilizam como importantes atores/ sujeitos para a promoção de políticas públicas nos territórios periféricos. Ao promover mediações com o poder público, ainda que a pluralidade de igrejas e denominações seja uma dificuldade no sentido de validar e fortalecer a representação, estas atuam no sentido de auxiliar nas transformações sociais necessárias. Cunha (2021), ao analisar a cultura pentecostal nas periferias cariocas, aponta que chama atenção o imenso comprometimento institucional dos moradores/ fiéis com as igrejas que frequentam. Essa é uma característica importante, pois demonstra o lugar que essas instituições ocupam na vida de seus seguidores. Demonstra também o grau de confiança, senso de pertencimento e proximidade que construíram desde que se instalaram nestes territórios. De certa forma, ao observar essa construção, percebe-se que há muito em comum com a trajetória da própria escola de samba, no sentido de tornar-se modelo, referência, medidora e sujeito de ações sociais em busca de melhorias para toda a comunidade.

Para o poder público, cuja presença e influência nestes territórios ainda é precária, as igrejas pentecostais, das mais diversas denominações, passam a ser também uma opção para a promoção de ações sociais, diálogo, políticas públicas e as mais diversas interações com essa comunidade. O que se percebe é um caminho de legitimação dessas igrejas como representantes de parte dessa comunidade. Inicialmente, esse caminho passou pela promoção direta ou indireta de algum ator político. Atualmente, percebe-se a transformação dessas igrejas em instrumentos políticos e meios para promoção de políticas públicas nestes territórios. É este marco que o presente trabalho buscar ressaltar, a fim de mostrar demonstrar a forma com a qual o crescimento de fiéis evangélicos em determinados territórios pode promover transformações nas mediações entre Estado e comunidade, levando a novas formas de promoção da ação social.

5 CONCLUSÃO

Através da análise da organização social, espacial e política do Morro da Mangueira, é possível perceber que a escola de samba exerce uma função de agência mediadora. Para além do carnaval, do samba e das festividades, a escola é uma instituição cultural que se articula de formar a representar e mediar os interesses, necessidades e desejos da comunidade junto ao poder público. Isso é possível comprovar com a luta pela instalação de uma escola de educação básica, em 1936, até os dias atuais, quando diversos programas e projetos sociais atendem milhares de moradores do morro.

A escola de samba G.R.E.S Estação Primeira de Mangueira também foi protagonista ao aprofundar e reforçar os laços dos indivíduos com o espaço geográfico do morro. Ao redor da mesma, formou-se uma comunidade orgulhosa de seu nome, cores e história, reforçando o que Fuini (2014) denomina como territorialidade. Passados quase 100 anos de sua fundação, o que se percebe hoje é que a comunidade passa por mudanças significativas e, uma das mais marcantes, diz respeito a transição religiosa experimentada nestes territórios.

O crescimento dos fiéis pentecostais também tem impacto na formação de identidades comunitárias. As igrejas se tornam centros de referência cultural e social, onde valores e práticas são compartilhados e reforçados. A música gospel, as celebrações litúrgicas e as manifestações artísticas, como o teatro e a dança, são expressões que não apenas enriquecem a vida comunitária, mas também afirmam a identidade dos pentecostais em relação a outras tradições religiosas e culturais.

Além disso, as comunidades pentecostais frequentemente se engajam em ações sociais que visam atender às necessidades de seus membros e das comunidades ao redor. Projetos de assistência social, educação e saúde são implementados, refletindo uma preocupação com o bem-estar coletivo e a transformação social. Esse ativismo social contribui para a consolidação da identidade evangélica, destacando o papel dos pentecostais como agentes de mudança em suas comunidades.

O aumento expressivo do número de fiéis e o surgimento de igrejas pentecostais de várias denominações mudam não só a paisagem física como também a forma de relacionarem-se com este espaço. Tendo entre seus adeptos uma maioria de mulheres, negros, pardos, jovens e um alto grau de comprometimento com suas instituições, percebe-se um movimento, ainda bastante inicial, de reorganização social e política nestes territórios. Atuando de forma direta com suas comunidades, interagindo com o poder

público na busca por melhorias, promovendo ações sociais e devido ao alto engajamento de seus membros, essas igrejas passam a ser uma alternativa para se chegar aos cidadãos que formam essa comunidade.

Desta forma, sua estrutura desburocratizada, a facilidade de se adaptar às características de determinada comunidade e território e seu discurso de promoção da prosperidade, justiça social e contra a violência impulsionam o crescimento das mesmas. Ao estabelecer uma proximidade direta com os indivíduos, tornam-se instituições que se constituem, através da confiança depositada por seus membros, em mediadoras entre o poder público e a população, tal qual ocorreu com a escola de samba. O que se pretende aqui é chamar atenção para esse fenômeno, que merece ser observado e avaliado, uma vez que o crescimento exponencial de igrejas e fiéis nos territórios periféricos nos leva a crer que, muito em breve, surgirão novos sujeitos, lideranças, discursos e possibilidades de representações que influenciarão na forma como o Estado age (e através de quem age) nesses territórios.

REFERÊNCIAS

BLUMER, Herbert. **Symbolic Interactionism: Perspective and Method**. Berkeley, University of California, 1982.

BRUM, Mario; Benmergui, Leandro; Gonçalves, Rafael. **Favelas e Periferias urbanas: aspectos do cotidiano popular**. Periferia, v.12, n.2, p 09-15. Maio/agost 2020. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjaj_HGk9CLAxXyypUCHZdjIUoQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.e-publicacoes.uerj.br%2Fperiferia%2Fissue%2Fview%2F2415&usg=AOvVaw2BT1LS2sCXRjRXqDJmUjAI&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

DURKHEIM, Emily. **As formas elementares da vida religiosa**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FUINI, Lucas Labigalini. **Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos**. Terr@Plural, Ponta Grossa, v.8, n.1, p.225-249, jan/jun. 2014 Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwje9NLck9CLAxVVppUCHWE_OPUQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.uepg.br%2Findex.php%2Fftp%2Farticle%2Fdownload%2F6155%2F4366%2F24183&usg=AOvVaw29av_8164Kmpg_0rWf29nO&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

JESUS, Likem Edson Silva. **Periferia, um termo crítico: distanciamentos espaciais, sociais e simbólicos nas cidades.** Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais. Recife, volume 10, 2021. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiDno7rk9CLAxXYuJUCHZQ0CIoQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufpe.br%2Fvistas%2Findex.php%2Fvistas%2Fartigo%2Fdownload%2F244989%2F38612%2F0&usg=AOvVaw2wrQIsED94-EV4dh8sR941&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

ROCHA, O. P. (1995). **A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920**

(2. ed.). Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjm8aD5k9CLAxV0rJUCHfPRHsAQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.rio.rj.gov.br%2Fdlstatic%2F10112%2F4204210%2F4101374%2Fera_demolicoes_hab_pop.pdf&usg=AOvVaw3wEzISqEOEIV7_2_6wkMgF&opi=89978449 Acesso em: 19 fev. 2025.

SANTANA, F. T. M.; SOARES, M. R. (2009). **Reformas Passos: cem anos de uma intervenção excludente.** In XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (pp. 1-12.). Montevideo: EGAL. Disponível em:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwik5IaHINCLAxVlrpUCHTpSNmwQFnoECAwQAQ&url=http%3A%2F%2Fobservatoriogeograficoamericalatina.org.mx%2Fegal12%2FGeografiasocioeconomica%2FGeografiaurbana%2F156.pdf&usg=AOvVaw2Ju19HIBCVHP1DcWevrTJd&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

SÁ, Sthefanni Batista. **Da casa ao templo: a atuação religiosa de um pastor pentecostal na periferia de Campos dos Goytacazes- RJ.** Monografia – CCH- UENF. 12/04/2024 Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi774eXINCLAxVsrJUCHZjnF9UQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fuenf.br%2Fposgraduacao%2Fpoliticas-sociais%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F11%2F2023%2F09%2FISABELLA-CARVALHO-SOARES.pdf&usg=AOvVaw3qspdd2FAanfuF0LzHqceK&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Cynthia Dias. **Suburbanidades App: Conectando a cultura periférica do Rio de Janeiro.** Disponível em repositório.fgv.br. Acesso em 04/12/2024.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

VIANNA, Hermano. **O mistério do samba.** Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 1995

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** 2ª ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

VITAL, Christina. **Cultura pentecostal em periferias cariocas: grafites e agenciamentos políticos nacionais.** PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.28.1, jan./jun., 2021, p.80108 Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj89ZnElNCLAxXkp5UCHf18IFgQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.revistas.usp.br%2Fplural%2Farticle%2Fdownload%2F188462%2F174219%2F504343&usg=AOvVaw0OH4w1tLwor0DLyVTHpiHt&opi=89978449> Acesso em: 19 fev. 2025.

Links:

<https://fpabramo.org.br/2006/05/19/programa-social-da-mangueira/>

<https://guiame.com.br/gospel/mundo-cristao/igreja-evangelica-e-que-mais-atrai-mulheres-negros-e-jovens-diz-datafolha.html>

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTIONAL TRAJECTORY OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Leandro Damaceno

 <https://orcid.org/0000-0001-6685-5018>

Correspondência: damacenolg@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88962

Recebido em: 09 jan. 2025 | **Aceito em:** 21 jan. 2025

RESUMO

Este trabalho procura discutir a trajetória institucional que trouxe o estado do Rio de Janeiro ao atual estágio de desenvolvimento socioeconômico, marcado por uma profunda desigualdade intrarregional e por um processo de estagnação econômica que perdura desde a década de 1970 com pequenos espasmos de “bonança” ao longo do período. Pressupondo que há uma trajetória em curso desde a mudança da capital para Brasília, tem como problema identificar se a trajetória histórica-institucional do Estado do Rio de Janeiro dificulta a adoção de políticas públicas de desenvolvimento regional. Em decorrência do problema, tem como objetivo identificar mecanismos que explicam uma dependência de trajetória a que o Estado estaria sujeito. Trata-se de uma pesquisa qualitativa cujas características se encaixam num desenho de estudo retrospectivo com perspectivas em processo. A revisão da literatura corroborou a hipótese levantada. Além disso, forneceu informações que permitiram estabelecer, com certa segurança metodológica e baseada no referencial teórico, alguns processos de retornos crescentes que não permitiram que até o momento houvesse uma mudança na trajetória institucional inaugurada na década de 1960. Aliada a uma “questão regional”, pode-se concluir que as especificidades da trajetória fluminense dificultaram o florescimento de novas institucionalidades.

Palavras-chave: institucionalismo histórico; dependência da trajetória; retornos crescentes; desenvolvimento regional; Rio de Janeiro

ABSTRACT

This paper seeks to discuss the institutional trajectory that brought the state of Rio de Janeiro to its current stage of socioeconomic development, marked by profound intraregional inequality and a process of economic stagnation that has persisted since the 1970s with brief bouts of “boom” throughout the period. Assuming that there has been a trajectory underway since the capital moved to Brasília, the problem is to identify whether the historical and institutional trajectory of the state of Rio de Janeiro hinders the adoption of public policies for regional development. As a result of this problem, the



objective is to identify mechanisms that explain a path dependence to which the state would be subject. This is a qualitative study whose characteristics fit a retrospective study design with perspectives in progress. The literature review corroborated the hypothesis raised. Furthermore, it provided information that allowed us to establish, with a certain methodological certainty and based on the theoretical framework, some processes of increasing returns that have not allowed for a change in the institutional trajectory inaugurated in the 1960s. Combined with a “regional issue”, it can be concluded that the specificities of the trajectory of Rio de Janeiro made it difficult for new institutionalities to flourish.

Keywords: historical institutionalism; trajectory dependence; increasing returns; regional development; Rio de Janeiro

1 INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro, desde a sua fundação, mas principalmente após a chegada da corte portuguesa em 1808, consolidou-se como um espaço de articulação nacional. Foi, enquanto cidade, capital da colônia, do império português, do império brasileiro, da Velha e Nova República brasileira até a década de 1960, quando houve a transferência da Capital Federal. É a partir desse contexto nacional que vai se procurar discutir os aspectos da existência de uma trajetória institucional marcada por profundas desigualdades regionais.

O ponto de partida nevrálgico, que marca a ruptura institucional pelo qual passa a cidade e, conseqüentemente, o Estado do Rio de Janeiro - ERJ, está na consolidação da mudança da Capital Federal ao longo da década de 1970, especialmente a partir do golpe civil-militar de 1964 e das conseqüentes cassações políticas que atingiram de maneira peculiar a classe política fluminense com profunda degradação em sua lógica política. A trajetória econômica pós 1960 do ERJ foi decisivamente influenciada pela transferência da Capital Federal para Brasília, pela história da *capitalidade*¹ da cidade do Rio de Janeiro - CRJ e pela constituição de seu desenho político-institucional local e pela conseqüente carência de reflexão e equívocos em estratégias de desenvolvimento regional.

O processo histórico de degradação em sua lógica política, a partir do golpe de 1964 e das cassações políticas, atingiram com particular gravidade a cidade do Rio de Janeiro. Tanto na cidade como posteriormente no Estado, coexistiram uma lógica nacional cada vez mais inorgânica e uma lógica local clientelista e fragmentada que foi se tornando

¹Conceito proposto por Marly Silva da Motta (Motta et al., 2004, p. 54) em que, partindo da formulação teórica de Giulio Argan, ex-prefeito de Roma (1976-1979), define as cidades-capitais como o “lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma a sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória”.

hegemônica a nível estadual. Essa realidade gera um marco institucional que desestrutura com particularidade o poder público na região e dificulta a organização consistente de estratégias e políticas regionais.

2 MÉTODOS E MATERIAIS UTILIZADOS

Para o presente trabalho, foi usado o método qualitativo de pesquisa com um desenho de estudo retrospectivo. Nesse tipo de pesquisa, eventos e processos são analisados em relação ao seu significado histórico, sendo que visões atuais sobre a percepção e avaliação de experiências anteriores devem ser consideradas. Neste desenho, um dos objetivos pode ser o desenvolvimento de teorias a partir do material analisado, levando-se em conta o desenvolvimento de um processo institucional. Isso possibilita a focalização do estudo naquilo em que se está interessado descrever. Além disso, o estudo retrospectivo permite que surjam perspectivas em processo capazes de pôr em ordem eventos que estejam em andamento ou até mesmo já finalizados (Creswell, 2009; Flick, 2009).

Foi feita revisão da literatura a partir de dois grandes tópicos, para fins de sistematização da bibliografia pesquisada e selecionada: temas relacionados ao aspecto historicista da pesquisa e temas relacionados aos campos de conhecimento que embasam o referencial teórico. A escolha das fontes secundárias foi feita a partir destes tópicos, de acordo com obras identificadas pelas seguintes palavras-chaves: História Política do Rio de Janeiro; Guanabara; Fusão; Desenvolvimento Regional; Marcos Institucionais; Neoinstitucionalismo; Institucionalismo Histórico; Dependência da Trajetória e; Mudança Institucional.

3 DISCUSSÃO TEÓRICA

3.1 Dinâmica institucional

A discussão tem como pressupostos conceitos que operam uma dinâmica institucional. Tendo como base North (1990, 1994) e Hodgson (1997, 2006), procurou-se demonstrar como o processo de conformação institucional só é possível com a transformação das normas em costumes ou hábitos compartilhados pelos agentes, cuja

ação, por sua vez, determina e é determinada pela interação com as instituições, num processo de causação reconstitutiva.

No estudo sobre a origem das instituições e sua relação com o desempenho econômico, North (1990) conclui que, sejam elas políticas ou econômicas, são as instituições que formam a estrutura de incentivo de uma dada sociedade. Segundo o autor, as instituições podem tanto ser consideradas como normas formais como também os mais variados tipos de normas informais. North identifica as primeiras como regras impostas, aplicadas com fundamentos legais; já as segundas seriam “impostas” pelos seus pares ou outros que lhe impõem custos caso o agente não viva de acordo com eles. As normas informais, para o autor, teriam capacidade de restringir a vida social ou até mesmo afetar o desenvolvimento econômico e a conformação política de dada região em um determinado período. A análise da história também é um aspecto que North (1994) reconhece como importante, pois, permite identificar como ocorre a mudança institucional através da observação da ação humana ao longo do tempo. Esse processo de mudança é gradativo e determinado pela dependência da trajetória adotada anteriormente (*path dependence*), e sua fonte são as oportunidades percebidas pelos agentes a partir de alterações de um determinado ambiente ou através da aquisição de novos conhecimentos ou habilidades.

Assim como North, a relação entre os agentes e as instituições também está presente na análise de Hodgson (1997, 2006). O conceito com o qual o autor trabalha, chamado de *reconstitutive downward causation*, preconiza que os agentes tanto recebem influência das instituições como também as moldam a partir dos seus hábitos. O autor define as instituições como estruturas sociais que podem envolver processos de causação reconstitutiva, isto é, tanto indivíduos como instituições podem ser modificados a partir de suas interações. A possibilidade dessa causação reconstitutiva significa, portanto, que a relação das instituições com os indivíduos não é sempre direta na determinação das aspirações individuais. Quanto às regras formais, Hodgson argumenta que sua conformação institucional só ocorre quando as normas se tornam costumeiras, ou seja, quando são incorporadas aos hábitos de pensamento e comportamento dos indivíduos. A chave da transformação e essência das instituições é, portanto, os hábitos compartilhados. Na medida em que as instituições levam a regularidades de comportamento, são estabelecidos hábitos comuns entre a população que se enraízam, levando a propósitos e crenças congruentes e criando-se instituições sólidas que reproduzirão as estruturas

sociais. Dessa maneira, a estrutura institucional tende a ser mais difícil de alterar, criando um mecanismo de *path dependence*.

3.2 Institucionalismo, dependência da trajetória e a Ciência Política

De forma mais restrita, o artigo se utiliza do conceito de institucionalismo utilizado por Schmidt (2006) e presente em trabalhos de autores da corrente neoinstitucionalista (Arthur, 1994; David, 1994; Pierson, 2000; Deeg, 2005).

O conceito de institucionalismo usado por Schmidt (op.cit.) é caracterizado pela sua ênfase no contexto institucional no qual eventos políticos ocorrem e, a partir deles, efeitos e resultados são gerados. O institucionalismo, nesse sentido, enfatiza a extensão pela qual o contexto político é moldado pelo cenário institucional onde ele ocorre, cujos legados históricos têm a importância para a atual gama de diversidade de atores de orientação estratégica para os contextos institucionais em que se encontram, onde cada um contribui para sua visão distinta de estado.

Já o conceito de dependência da trajetória vem sendo utilizado há algum tempo para descrever fenômenos estudados pelas Ciências Sociais, principalmente na Economia (Pierson, 2000). A noção de dependência da trajetória, de forma mais restrita, significaria um alto custo de reversão ao caminho escolhido. Ainda que haja outras opções, os obstáculos obstruem a mudança a partir de uma escolha inicial. Essa abordagem na qual as etapas anteriores em dada direção induzem ainda mais um movimento na mesma direção, é compatível com a ideia de autorreforço ou retornos crescentes. Em processos desse tipo, a chance de novos movimentos na mesma trajetória aumenta à medida que cada passo é dado nessa trajetória (Pierson, 2000; Deeg, 2005).

No caso específico, este trabalho procura demonstrar de que forma os argumentos sobre retornos crescentes utilizados no campo econômico podem ser aplicáveis na Ciência Política a partir do trabalho de Pierson (2000). A relevância consiste no fato de que esse estudo se baseia nas relações de poder que ajudam a explicar os caminhos percorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, e nem tanto na eficiência econômica que permeia outros estudos relacionados às correntes institucionalistas.

De acordo com o autor, tendências de retornos crescentes caracterizam quatro processos centrais em ambientes políticos: ação coletiva; desenvolvimento institucional;

exercício da autoridade e; interpretação social. Em cada caso, há razões para afirmar que passos dados em uma direção podem desencadear dinâmicas de autorreforço.

3.2.1 Lógica da ação coletiva

A lógica da ação coletiva diz respeito ao uso de bens públicos, vale dizer, um bem caracterizado pela impossibilidade de discriminação dentre aqueles que contribuíram para o provimento do mesmo e aqueles que não o fizeram, mas atuam como caronas (*free riders*), usufruindo dos benefícios proporcionados (Olson, 1999). Nesse sentido, numa ação coletiva, haveria uma ambivalência: partindo de uma racionalidade individual, como a contribuição de cada um para o provimento do bem é ínfima a ponto de não ser notada, é racional o indivíduo não arcar com esses custos, maximizando a sua utilidade. Em contrapartida, do ponto de vista de uma racionalidade coletiva, todos ganhariam caso houvesse uma cooperação integral. O ponto fundamental torna-se identificar como o outro irá agir.

Na política, segundo Pierson (2000), a maioria das ações coletivas não possuem uma relação linear de causa e efeito. Quando fazer uma escolha pode ter custos muito elevados, os atores devem ajustar seu comportamento à luz de como eles esperam que os outros ajam, com prevalência de expectativas adaptativas que levariam a retornos crescentes. Dessa maneira, apesar das mudanças sociais, econômicas e políticas ao longo do tempo, a dinâmica de autorreforço associado a processos de ação coletiva mostra que as instituições e organizações tendem a persistir ao longo do tempo.

3.2.2 Desenvolvimento institucional

Em relação ao desenvolvimento institucional, de acordo com Pierson (2000), uma vez estabelecidas as instituições formais, a alternativa de saída ou mudança muitas vezes está indisponível ou é extremamente custosa para aqueles que se sentem mal atendidos pelos arranjos políticos existentes. Tanto as políticas públicas como as instituições formais restringem as características do ambiente político. Elas são fundamentadas na lei e apoiadas pelo poder coercitivo do Estado, e sinalizam aos atores o que pode e o que não pode ser feito, estabelecendo recompensas ou penalidades de acordo com a ação tomada.

Por conta disso, as políticas e as instituições formais tendem a ser duráveis, pois, estão propensas aos mecanismos de autorreforço.

3.2.3 *Exercício da autoridade*

Quanto ao exercício da autoridade por atores específicos, esta pode se tornar uma das principais fontes de retornos crescentes. Quando alguns atores estão em posição de impor regras aos demais, a autoridade política pode ser usada para gerar mudanças nas regras do jogo para aumentar seu próprio poder. Assim, disparidades relativamente pequenas de recursos políticos de grupos antagônicos podem gerar grande assimetria de poder como resultado de mecanismos de autorreforço.

3.2.4 *Interpretação social*

Para os fins desse trabalho, será ressaltado processos relacionados à interpretação social do ambiente político. Ambientes complexos como a política estão sujeitos a retornos crescentes, já que a criação de códigos envolve altos custos de instalação; estão sujeitos a efeitos de aprendizagem e; são compartilhados com outros atores de forma a criar redes e adaptar expectativas. Uma vez estabelecida, as perspectivas básicas sobre política, que vão desde ideologias às compreensões de aspectos particulares de governos ou orientações em relação a grupos e partidos políticos, são geralmente persistentes, dependentes à trajetória (Pierson, 2000).

Abaixo estão listadas as características que marcam a vida política em contextos em que ocorrem retornos crescentes ou processos de dependência da trajetória:

Quadro 1 - Características do Processo de Interpretação Social na Vida Política

Múltiplos equilíbrios	Sob um conjunto de condições iniciais propícias aos retornos crescentes, uma série de resultados são geralmente possíveis
Contingência	Eventos relativamente pequenos, se ocorrerem no momento certo, podem ter grandes e duradouras consequências
Sincronismo (timing) e sequenciamento (sequence)	eventos mais recentes em uma sequência importam muito mais que eventos mais tardios, um evento que acontece “tarde demais” pode não ter efeito, embora pudesse ter grande importância se o <i>timing</i> tivesse sido diferente.
Inércia	Uma vez que um processo de retorno crescente é estabelecido, o processo de <i>feedback</i> positivo pode conduzir a um único equilíbrio. Este equilíbrio, por sua vez, será resistente a mudanças.

Fonte: Elaboração própria a partir de Pierson, 2000.

Apesar de parecer evidente que momentos críticos (*critical junctures*) ao longo da história podem levar a retornos crescentes, grandes acontecimentos também podem ser frutos de pequenos eventos (efeito da contingência), desde que ocorram no momento certo e gerem um sequenciamento propício a uma trajetória. Sistemas políticos institucionais não são sinônimos das particularidades que os constituem, mas da lógica gerada pela sua interação. Estratégias, abordagens dos problemas, rotinas e decisões compartilhadas são as regras que produzem os padrões de comportamento dos atores dentro do sistema. E mesmo quando os atores são confrontados com novas situações críticas, eles recorrem as mesmas estratégias, rotinas e regras anteriores. Assim, mesmo que muitas instituições mudem drasticamente, a lógica do sistema segue preservada (Deeg, 2005).

Nesse sentido, serão os marcos institucionais fluminenses e o vazio institucional possibilitado por eles que comporão as especificidades da trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro em seu processo de desenvolvimento regional, particularmente concentrado na metrópole.

4 MARCOS INSTITUCIONAIS OU DE PODER NO ERJ

4.1 O que será do Rio?

Conforme relata Motta (2004), entre julho e agosto de 1958, o jornal carioca “Correio da Manhã”, publicou uma série de 32 reportagens, sob o título acima, com diversas opiniões de figuras expressivas do então Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro sobre qual seria o futuro da cidade após a mudança da capital para Brasília. O Jornal do Brasil e a Tribuna da Imprensa, no mesmo período, igualmente dedicaram matérias ao tema, demonstrando a importância do assunto que à época mobilizava a população carioca e fluminense². A transferência da capital federal já estava prevista desde a primeira Assembleia Constituinte republicana, entre 1890 e 1891. A discussão à época foi balizada tanto pelos interesses políticos locais, quanto pelas representações constituídas sobre a ex-capital do império. Havia, por um lado, o interesse da bancada fluminense em reivindicar a reintegração do antigo Município Neutro³ ao território do

²Para mais detalhes sobre as entrevistas no Correio da Manhã, ver Osório (2005).

³Status da cidade do Rio durante o Império, de 1834 a 1889, a partir do Ato Adicional à Constituição de 1824.

Estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, a representação carioca defendia sua transformação num estado federado, o Estado da Guanabara.

De acordo com a autora, a motivação para a transferência da capital residia na convicção de alguns constituintes naquele momento de que o Rio não tinha o perfil de uma “capital republicana”. É importante lembrar a influência positivista, tendo a ordem como elemento-chave, que perpassava os militares fundadores da República brasileira. O Rio, desde aquela época, já guardava uma imagem de cidade “agitada” e com uma população de “caráter revolucionário”, o que a transformava num espaço ameaçador que reverberava para o restante do país, tendo em vista seu caráter de identificação nacional. Além da previsão da nova capital, a ser situada no Planalto Central, restou definido que, após sua transferência, a cidade do Rio se transformaria no Estado da Guanabara. Passada a Constituinte, no entanto, o assunto ficou adormecido. De maneira similar, o debate voltou a figurar nas duas constituintes seguintes, a de 1933/34 e a de 1946, com a ratificação de transformar a cidade do Rio em Guanabara. Mais uma vez, a previsão ficou somente no papel.

Após sucessivas previsões constitucionais para a mudança da capital sem, no entanto, terem se concretizado, havia uma descrença da opinião pública quanto à efetividade da construção de Brasília e, por consequência, a transferência do Distrito Federal. De acordo com Osório (2005, p. 105-110), inclusive, essa descrença pode ter até mesmo facilitado a aprovação da Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956, que dispunha sobre a mudança da capital, pela ala oposicionista ao governo de Juscelino Kubitschek, acreditando que um eminente fracasso na construção da capital desmoralizaria o presidente eleito. Segundo o autor, ainda que houvesse preceitos constitucionais já estabelecidos desde 1891 para que o futuro da capital fosse de fato a criação de um ente federado, as entrevistas na série do Correio da Manhã mostravam que havia defensores da reincorporação da CRJ ao Estado homônimo já no momento de uma possível transferência do Distrito Federal, que só virá a ocorrer de fato em 1975 com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

De qualquer forma, mesmo com argumentos de ambos os lados em favor da fusão ou da criação de um novo Estado, Motta (1997 *apud* Osório, 2005, p. 123-127) pontua que, ao final dos anos 1950, os rumos do ex Distrito Federal e do antigo Estado do Rio de Janeiro acabaram derivando de uma institucionalidade construída de maneira ambígua e incompleta. A decisão formal pela institucionalidade do novo Estado da Guanabara só

fora definida com a Lei 3.752 de 14 de março de 1960, às vésperas da mudança do Congresso Nacional para Brasília.

4.2 Entre a Belacap e a cidade de São Sebastião

Freire e Sarmiento (2004), analisando a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca entre 1889 e 1969, avaliam que, mesmo após a promulgação do instrumento legal que viabilizou a transformação do Distrito Federal em cidade-estado em 1960, havia ainda uma indefinição sobre questões cruciais para a estabilidade dessa nascente unidade federativa. O passado histórico de sede da política nacional contrastava com uma cena política carioca orientada por políticos de perfil local voltados para questões circunscritas do dia a dia local e que representavam os interesses imediatos da população. Nessa complexa estrutura de funcionamento do campo político, havia uma tensão entre as identidades políticas local e nacional da cidade. Por um lado, o Rio de Janeiro era até então a capital do país, principal centro político, cultural e de grande importância econômica. Por outro lado, era uma cidade que enfrentava diversos problemas relacionados ao seu processo de crescimento urbano acelerado. Em expressão dos autores, era entre a Belacap e a cidade de São Sebastião que oscilava o conjunto de referências que constituíam o campo político⁴.

Os autores chamam atenção para um exemplo explícito dessa multiplicidade de forças que atuavam no espectro político ao observar as diferenças na composição das bancadas do legislativo federal e local. Enquanto a bancada federal voltava-se para os temas nacionais, o Legislativo local preocupava-se com questões provincianas. Isso acabava por gerar uma prática política mais intensiva em atendimento de demandas e interesses específicos em âmbito local, consolidada com toda a sorte de desenhos político-institucionais pelas quais a cidade do Rio já tinha passado.

⁴ A expressão Belacap surge em contraposição à expressão Novacap, como era denominada Brasília, a nova capital federal. Continha a ideia de que a antiga capital era bela, moderna, cosmopolita, em oposição a uma nova capital de cimento erguida no meio do nada. Em contrapartida, a expressão “cidade de São Sebastião” dava a real dimensão do município do Rio de Janeiro, com todos os seus problemas de toda ordem que a afetavam.

As eleições para o governo e para a Assembleia Constituinte do estado em outubro de 1960, com forte participação popular⁵ e, segundo os autores citados, numa configuração de um quadro de disputa eleitoral influenciado pelo teor nacional do debate, teria feito enfraquecer, por conseguinte, a prática política de perfil mais localista e influenciada pelas redes de clientela.

Vencida por Carlos Lacerda (UDN), seu governo procurou manter a polarização ideológica com as forças petebistas (PTB) e pessebistas (PSB), alimentando a figura do Rio Nacional e mantendo agora na cidade-estado a aura de capital e centro de referência para a política brasileira. Sua estratégia política de embate com o governo federal na tentativa de se promover como candidato à presidência em 1965, principalmente após a renúncia do presidente Jânio Quadros (PTN) e a assunção de João Goulart (PTB), dificulta a construção de uma institucionalidade para o Estado nascedouro, principalmente ao tentar reafirmar a vocação de capitalidade da cidade do Rio. Além disso, ainda havia a descrença por parte dos cariocas de que Brasília se consolidaria como capital de fato, principalmente pela forma lenta como ocorreu a transferência ao longo da década de 1960 (Motta, 2004, p. 55).

Nessa perspectiva, por derivar o seu dinamismo econômico da história da Capital e de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro, o ERJ sofreu, a partir da década de 1960, um processo de erosão da sua importância e do seu dinamismo socioeconômico. Do ponto de vista do institucionalismo histórico, as relações de poder em torno da institucionalização da capitalidade do Rio de Janeiro acabaram por contribuir para que aqui não ocorresse, de forma imediata, a percepção da quebra da dinâmica institucional a partir desse fator exógeno, qual seja, a mudança da Capital para Brasília.

Mesmo com a ruptura de seu marco institucional em 1960, o entendimento desse processo não ocorreu de forma imediata pela população local, mas somente a partir dos anos 1980, com a inversão do processo de crescimento da economia brasileira e a crise fiscal, que particularmente atingiu o estado do Rio de Janeiro pelo peso que o gasto federal ainda tinha na região (Lessa, 2000; Osório; Versiani, 2013).

Para Osório (2005), tanto o governo Lacerda (1960-65), como o governo do seu sucessor Negrão de Lima (1965-71) trabalharam na lógica institucional anterior, sem definir uma estratégia adequada para a nova unidade da Federação. Com o rompimento

⁵A eleição teve participação de quase 1 milhão de eleitores, o que representava cerca de 34% do total de habitantes à época da cidade, além de um baixíssimo índice de votos brancos e nulos, 2% e 1% respectivamente (Picaluga, 1980, p. 177 apud Freire; Sarmiento, 2004, p. 45).

do marco democrático ocasionado pelo golpe civil-militar de 1964, acelerou-se a transferência das elites administrativas e do corpo burocrático em busca do máximo isolamento social.

Como já mencionado na Introdução deste trabalho, a elite política carioca foi alvo prioritário dos expurgos e cassações promovidos pelos atos institucionais do regime autoritário, uma vez que essa elite ainda se confundia com a elite política nacional. Ao fim da década de 1960, a elite política do “Rio Nacional” estava esfacelada, decomposta de sua “face polarizada e cosmopolita” (Freire; Sarmiento, 2004).

Fica evidenciado que esse processo vai sendo composto de características que retroalimentam a condição de indefinição e dubiedade de estratégias, proporcionando um vazio institucional que logo será ocupado pela prevalência de uma lógica clientelista a partir da ascensão de uma figura política fundamental para a compreensão da trajetória fluminense: Chagas Freitas.

4.3 A ascensão e hegemonia de Chagas Feitas

Com a mudança da capital e a criação do novo estado da Guanabara, tornou-se explícita a tensão entre as matrizes local e nacional em torno da política carioca. Mesmo com os entraves e constrangimentos que a cidade do Rio fora vítima ao longo de muitos anos desde que passou a condição de município neutro em 1834 e tendo seu arranjo institucional constantemente alterado de acordo com as “necessidades” políticas do governante à sua época, as características locais e nacionais da região foram sendo moldadas no interior desse campo político de modo que se tornaram complementares, apresentando tendências ambivalentes e se adequando às diferentes conjunturas. Identificada com uma prática política que sempre tendia à polarização e nacionalização dos debates, as relações políticas internas se articulavam a práticas locais nas quais prevaleciam as redes de clientela e os traços paroquiais. Esses diferentes fatores que constituíam o campo político definiram uma retroalimentação excludente, isto é, ora consolidando as práticas locais, ora favorecendo lideranças carismáticas em conjunturas de comoção nacional (Freire; Sarmiento, 2004).

Com o golpe de 1964, houve um esvaziamento das funções legislativas do Congresso Nacional e o desencadeamento de um ciclo repressivo baseado nos Atos Institucionais do Governo Militar, com a supressão de direitos políticos e liberdades

individuais que afetou sobremaneira a institucionalidade político-partidária no país. De acordo com Santos (1990, p. 247), o estado da Guanabara foi a unidade federativa mais atingida com as cassações políticas no Brasil no regime militar. Para Versiani (2016), as cassações de mandato pós-golpe impactaram de tal maneira as práticas político-parlamentares cariocas que favoreceram o fortalecimento e a hegemonia da liderança de Chagas Freitas no Rio de Janeiro. Primeiro na cidade e, posteriormente, em todo o estado.

Foram suspensas as eleições para a Presidência da República em 1965 e extintos todos os partidos políticos então existentes, e na sequência foi instituído o sistema bipartidário no país, com a criação da ARENA, partido da situação, e o MDB, partido da oposição.

Apesar da existência de um partido de oposição, Versiani (ibidem) pontua o funcionamento do MDB dentro de uma lógica autoritária em que vigoravam claros impedimentos à sua ascensão ao poder. O partido surge como único canal formal de oposição no país, mas na prática alguns membros ingressaram por enxergar a oportunidade de colher vantagens eleitorais pelo partido ter a preferência de uma parte do eleitorado. É nesse sentido que Chagas Freitas ingressa no MDB, numa ala reconhecida como *adesista*, ou seja, uma oposição que não faz oposição.

De acordo com Sarmento (2008), Chagas compreendia que a existência de um partido de oposição era admitida pelo regime dentro dos limites de suas características autoritárias. A partir de sua avaliação do eleitorado carioca e contando com uma fortíssima máquina de propaganda⁶, Chagas iria na contramão de antigas lideranças nacionais que dominaram o cenário carioca até então e, evitando qualquer tipo de radicalização no discurso, aumentaria extraordinariamente sua força política e suas possibilidades eleitorais dentro do partido oficial de oposição.

Nas eleições legislativas de 1966, receberia 29% dos votos dados para os candidatos a deputado estadual do MDB para a Assembleia Legislativa da Guanabara, além de eleger um número expressivo de aliados. Em 1969, assume a presidência do MDB carioca e consegue obter do deputado Waldir Simões, de acordo com informações jornalísticas à época, os fichários com as relações de eleitores e cabos eleitorais do partido. Simões, ex-integrante do PTB, partido com ampla penetração na política carioca

⁶Nessa época, Chagas Freitas era dono de dois periódicos populares na cidade, *O Dia* e *A Notícia*, principalmente o primeiro, que possuía uma enorme tiragem diária. Em pesquisa do IBOPE publicada em 3 de abril de 1969, *O Dia* aparece como o jornal de maior circulação na Guanabara (*O Dia*, 3/4/1969, p. 3).

no período pré-64, seria cassado pelo regime militar e se tornaria presidente do MDB do Rio, transferindo à Chagas o controle da estrutura partidária (Diniz, 1982, p. 91-92).

Esse fato é simbólico da representação daquilo que viria a ser a política chaguista, já que Chagas passaria a se dedicar à tarefa de organizar o maior número possível de diretórios emedebistas na Guanabara. Com a utilização de seus veículos de comunicação, Chagas fez uma intensa campanha de filiação partidária ao MDB, o que o ajudou a minimizar a oposição à sua liderança dentro do MDB carioca, já enfraquecida com a cassação e afastamento político de setores oposicionistas mais ativos do Estado. Chagas conseguiria a adesão de cerca de 40 mil pessoas ao MDB, e passaria a controlar todos os 25 diretórios zonais e o regional do partido na Guanabara. Esse controle quase total da máquina partidária o permitiu influenciar indicações e vetos à formação de chapas eleitorais do partido, que por sua vez definiam quais candidatos concorreriam aos cargos eletivos, além de criar obstáculos ou facilidades à aceitação de novas filiações, dependendo do lado em que estaria o novo filiado (Versiani, 2016, p. 129-130).

Com o recrudescimento do regime militar a partir de 1968 com a decretação do Ato Institucional nº 5, que levou a uma cassação massiva de representantes da oposição, houve um esvaziamento no MDB do grupo de fato oposicionista, abrindo mais espaço para as correntes moderadas e adesistas. Como dado, enquanto a votação nacional do MDB variou entre 20 e 30% para as eleições legislativas diretas em 1970, o partido na Guanabara obteve em torno de 50% dos votos para a Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal, o que expressava uma força impressionante de Chagas Freitas no comando do partido (Motta, 2001, p.132)

Essa expressiva votação, ao contrário do que possa parecer, não significava uma vitória da oposição, e sim do controle partidário e político que Chagas começava a demonstrar na cidade do Rio de Janeiro. Para reforçar esse argumento, vale lembrar que Chagas Freitas foi o único governador da “oposição” eleito indiretamente em 1970, o que revela, além de sua força política interna, o seu alinhamento com os ditames da ditadura. A fala no plenário da Câmara em 1975 do deputado emedebista J. G. de Araújo Jorge que, junto com Lisâneas Maciel, correspondiam de fato à oposição do MDB da Guanabara na Câmara dos Deputados, deixa isso claro:

“Lisâneas Maciel e eu fomos silenciados na Guanabara. Não temos acesso ao rádio e à televisão. Nosso nome está incluído no **index** [grifo no original] do Governo da Guanabara, do próprio MDB, que lá funciona como uma sublegenda da ARENA, a pior de todas. Não é a-

toa que corre de boca em boca, no meu Estado, não sei se como piada, que o presidente Geisel, na sua primeira ida à terra carioca, depois ter sido recebido pelo Governador Chagas Freitas e todo o secretariado, comentou: “*Tenho muitos governadores da ARENA em todo o País, mas este é o mais arenista de todos*”. Faltou ao Sr. Governador a coragem de ser arenista, porque na ARENA é que seria o seu lugar” (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 15 de outubro de 1974, p. 8162).

As eleições de 1970 para o Legislativo também mostrou uma nova faceta da força chaguista, elegendo mais de 50% da bancada carioca do MBD à Câmara dos Deputados, demonstrando pela primeira vez a sua força fora do âmbito da política local. Os discursos dos parlamentares da corrente chaguista, em avaliação de Versiani (2016, p. 137), consolidava o viés fisiológico e clientelista do *modus operandi* do chaguismo. De maneira contrária, na legislatura de 1971/1975 eram raras as participações dos parlamentares chaguistas em debates sobre questões relacionadas aos direitos políticos ou até mesmo questões de relevância nacional, como a construção de políticas públicas sociais ou o rumo da política econômica.

Em depoimentos de diferentes deputados do grupo chaguista a Diniz⁷, fica claro, além do fisiologismo político, a importância de Chagas como líder e fator de coesão política, a ausência de uma identificação ideológica mais profunda entre os membros e quais eram os interesses que circundavam a atuação do grupo:

[...] “pertencço ao grupo liderado pelo governador Chagas Freitas e no nosso grupo você tem uma variação ideológica enorme, tanto que o comportamento é inteiramente diferente de um parlamentar para outro. O grupo não existe unido em torno de uma ideologia, de uma doutrina [...]. O chaguismo não existe como doutrina, o chaguismo é uma reunião de pessoas em torno de um líder, mas sem uma linha ideológica harmônica [...]” (Diniz, 1982, p. 169)

“[A fidelidade ao chaguismo] não tem raízes profundas, pois não há uma ideologia comum. Não existe um programa comum. O que existe é a divisão do poder. [...]. O esquema de poder está nas mãos do governador Chagas Freitas e ele distribui as benesses do poder. Enquanto isso existir, os chaguistas estarão ligados a ele. [...] O que há é um fio de interesses que se criaram em torno da distribuição de poder, de cargos, de vantagens e que se articularam em torno da figura de Chagas Freitas, um grande empresário. O MDB chaguista é como se fosse uma grande empresa. [...] Sim, um patrimônio, um pecúlio imenso que essas pessoas dividem entre si, como uma firma. [...] E a fidelidade dessas pessoas ao Dr. Chagas advém do fato de ser ele o grande dirigente da empresa, o hábil dirigente da empresa, o inteligente

⁷A pesquisadora não identifica os depoentes em seu trabalho.

administrador de uma empresa em pleno êxito e da qual, se eles se desgarrarem, são homens desempregados e não eleitos.” (Ibidem, p. 172)

O mandato de Chagas Freitas como governador da Guanabara coincidiu com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975. Promovida pelo regime militar com diferentes argumentos, a fusão foi realizada de maneira autoritária, com pouco debate e sem consulta popular, culminando em mais um processo inconcluso que reforçaria a trajetória fluminense carente de identidade própria.

Para a tarefa de integração das duas unidades federativas, foi escolhido o almirante Faria Lima, militar de perfil técnico e avesso à política. A intenção do governo militar com essa indicação era a de colocar um governador que não fosse político e, mais que isso, não fosse ligado ao passado político de capital federal e nem ao presente político de estado federado autônomo. A fusão era entendida como uma estratégia dentro de um projeto geopolítico mais amplo no governo Geisel e a escolha por um perfil político poderia indicar um caminho que não fosse o desejado pelo regime de promover a integração e o equilíbrio político de duas regiões bem distintas. O perfil escolhido, portanto, apenas reforça a intencionalidade de dificultar que o nascente Estado pudesse caminhar a partir de suas próprias escolhas, relacionada a sua própria história. Se por um lado a aproximação com o passado político foi rejeitada em favor de uma pretensão de se construir o Estado do Rio de Janeiro em novas bases, a perda de sustentação política decorrente dessa decisão não foi compensada com a existência de uma rede de apoio ao governo formada por “novos” políticos, principalmente os eleitos a partir do recrudescimento do regime em 1968 (Motta, 2004, p. 59-64).

Passado o processo da fusão, em 1978 retornaria Chagas Freitas como o primeiro governador efetivo do novo Estado do Rio de Janeiro, com as bênçãos do regime militar e novamente sendo o único governador eleito naquele ano pelo partido da oposição, o MDB, além de possuir os meios e instrumentos para atuar num novo cenário político que se desenhava com a promessa de abertura política, Chagas se impunha como a principal liderança do Estado e seria importante para a eleição do próximo presidente, o general Figueiredo. O futuro da fusão, nas mãos de Chagas, não seria o de aperfeiçoamento da integração iniciada por Faria Lima, mas sim uma continuidade e expansão dos métodos e estratégias exitosas quando era governante da Guanabara, alcançando agora todo o Estado do Rio de Janeiro (ibidem, p. 70-72).

4.4 Chaguismo: máquina política e clientelismo

O trabalho de Diniz (1982) sobre o chaguismo, já citado anteriormente, em que discute o funcionamento da máquina política chaguista, a construção de sua rede clientelista e a conjuntura histórica em que se tornou hegemônica, é fundamental para entender o peculiar processo de construção desse fenômeno político no propício contexto de criação do Estado da Guanabara. Escrevendo na época em que os domínios da política chaguista fazia-se sentir em todo o Estado do Rio de Janeiro, Diniz define a máquina chaguista como uma organização complexa cujo funcionamento se desdobrava em três níveis distintos, mas estritamente articulados, reforçando-se mutuamente.

Seriam esses níveis o da organização partidária, a partir do controle do MDB em suas diferentes instâncias decisórias primeiramente na Guanabara e posteriormente no ERJ unificado; um segundo nível relacionado à capacidade de representação política nas bancadas do partido no legislativo estadual, municipal e federal, principalmente em âmbito estadual; e um terceiro nível relacionado a eficácia da máquina chaguista com o estabelecimento e consolidação dos seus vínculos com o executivo estadual.

Quanto à constituição da máquina política, Diniz, a partir dos dados analisados sobre a representação parlamentar da corrente chaguista a partir das eleições de 1978, no auge do chaguismo, sugere uma forte correlação político-eleitoral com uma ampla faixa dos estratos populares urbanos de baixa renda e carente de serviços públicos. De acordo com ela, a política de bairro e a articulação com clientelas locais constituíam um importante aspecto da estrutura e funcionamento da máquina montada e consolidada pelo grupo político de Chagas. Para Diniz, a instrumentalidade do vínculo clientelista não tinha um sentido unilateral. Enquanto o político procura maximizar sua vinculação com o eleitor para aumentar suas bases eleitorais, este dispunha de sua lealdade eleitoral como contrapartida dos favoritismos pessoais que o primeiro poderia fornecer ou intermediar (ibidem, p. 102-118).

Em entrevista concedida à autora, um político à época candidato ao legislativo federal e pertencente ao grupo denominado “autêntico” do MDB, relata a dificuldade de argumentar com o eleitorado a ideia de que problemas específicos de diferentes parcelas da população não poderiam ser resolvidos através do favoritismo pessoal ou de medidas isoladas, pois era rebatido com um contra-argumento reforçando o papel clientelista de uma representação política. A engrenagem política funcionava, portanto, por meio da mediação política, e não de maneira impessoal. A ineficiência dos mecanismos formais e

dos canais institucionais por respostas às demandas da população legitimava a intermediação política. O clientelismo torna-se aceitável e, até mais do que isso, legítimo, uma vez que a necessidade de prestação do serviço público não é encarada como direito e prerrogativa cidadã, e sim concessão a quem tem maior poder de barganha, aos olhos inclusive de quem os necessita (ibidem, p. 119-123).

Sarmiento (2008) situa o chaguismo como fenômeno político quando a rede de patronagem, que já era controlada por Chagas enquanto parlamentar, se articulou com as estruturas partidária e do Estado. Teria sido um fenômeno possível a partir da conjunção de três fatores, conforme relatado pelo jornalista Rogério Coelho Neto:

“Para entender o chaguismo, é preciso ver o seguinte: quando o Chagas começou a vislumbrar horizontes de liderança política [...], percebeu que podia dar o grande salto político de sua carreira fazendo do jornal o ponto principal de apoio das suas campanhas. Ele tinha então o jornal e o partido como instrumentos para atingir seus objetivos políticos. Mais adiante, conseguiu se eleger indiretamente governador da Guanabara e formou o tripé: partido, jornal e poder.” (Sarmiento, 2008, p. 163)

Sarmiento (ibidem) analisa o fenômeno da máquina chaguista a partir do fortalecimento dos aparelhos estatais em conjunção com a concentração de poder com a criação do novo Estado e como resultado de um processo estruturado das suas instituições e da definição dos seus limites de abrangência político-administrativa. Na medida em que a Guanabara se configurou na solução institucional para a mudança da capital para Brasília, o novo ente federativo agradava àqueles que defendiam a cidade autônoma. O histórico de interferência das esferas federais na cidade enquanto capital do país, relegara às forças políticas locais aos espaços políticos existentes no Distrito Federal, forçando uma fragmentação e concorrência entre grupos por esses espaços. Sarmiento resume bem na passagem abaixo os mecanismos da atuação política chaguista:

Esta íntima integração entre rede de patronagem, partido e estrutura estatal-burocrática servia de canal para a circulação do capital político, viabilizado a partir das esferas administrativas da Guanabara. Desta forma, a racionalidade que irá nortear a administração Chagas Freitas estará primeiramente definida pelas próprias demandas de caráter privado oriundas dos elementos que se integravam à rede de relações clientelistas que, por sua vez, assumia expressão formal e institucional nos quadros do partido de oposição (Sarmiento, 2008, p. 166-167).

Chagas foi o produto do particular conjunto de características que definiam o campo político carioca, sendo como nenhum outro identificado com a prática política real e que compreendia as condições locais e clientelísticas da atuação política (ibidem, p. 298). Chagas, portanto, não havia sido uma anomalia da política carioca, mas talvez sua expressão máxima no uso das redes de clientela no seu exercício.

5 CONCLUSÕES

A ruptura institucional ocasionada com a mudança da capital teve mais a ver com a descrença do seu sucesso e a convicção do papel central que desempenhava a cidade do Rio – e, portanto, com regras institucionais informais – do que com a concretização da previsão constitucional de uma nova Capital Federal. Foi nesse hiato que novas elites chegaram ao poder e orquestraram uma mudança endógena do marco institucional, a partir da consolidação de um *modus operandi* político clientelista que operava a nível local e encontrou espaço para uma expansão regional. Nesse sentido, a compreensão da trajetória institucional fluminense passa pela ascensão e hegemonia do político Chagas Freitas e seu grupo e a institucionalização desse *modus* denominado “chaguismo” a partir da década de 1970.

O exercício político-administrativo da antiga condição de capital federal evidenciava que a atividade política não prescindia do localismo, do clientelismo e do patrimonialismo. Com a presença dos principais órgãos do poder público na cidade, construíram-se ao longo da história carioca relações de interdependências pessoais, manipulação de recursos públicos e constituição de redes clientelistas de bases locais. O chaguismo, como expressão e como máquina política, se explica a partir desses condicionantes históricos que se articularam na construção de uma nova estrutura, ocasionada por um “vazio institucional”. O chaguismo só foi possível porque, com a mudança da capital; as cassações políticas; e a dubiedade de estratégias para a Guanabara; houve espaço para o seu crescimento. O clientelismo, com o grupo político, é elevado a um protagonismo até então não aparente.

A construção do novo estado da Guanabara a partir de 1975 confundia-se com a ascensão de sua máquina política, incorporada às estruturas do seu partido, o MDB. A trajetória política da elite parlamentar chaguista sugere uma grande capacidade de

persistência política (dependência da trajetória) que acompanha a própria história da constituição e consolidação do chaguismo.

Utilizando os conceitos de Pierson (2000), Chagas Freitas interpretou com muita eficiência o campo e o jogo político praticado a nível local. A partir de um confuso e indefinido desenho institucional com a mudança da capital e a criação da Guanabara, ele ocupou o vazio institucional proporcionado por esse novo arranjo, principalmente depois que as principais lideranças políticas do ERJ saíram de cena com a ascensão do regime militar. Percebeu que, atuando nos limites impostos pela ditadura e se descolando da tradição carioca de ser protagonista nos temas nacionais, poderia consolidar seu poder político operando a partir das já existentes redes de clientela e patronagem dos tempos de Distrito Federal. Promoveu, portanto, uma mudança incremental, dentro da trajetória preestabelecida, aproveitando recursos institucionais existentes.

Dessa maneira, Chagas não se preocupou em criar códigos interpretativos da cena política, apenas adaptou as suas expectativas às perspectivas já existentes e consolidadas. Uma vez estabelecido, o exercício de sua autoridade como governador e como líder regional quase incontestado dentro do seu partido reforçaram ainda mais os mecanismos que garantiam que suas ações políticas levassem na maioria das vezes aos resultados políticos por ele esperado.

É possível identificar as características listadas por Pierson (2000) em contextos em que ocorrem processos de retornos crescentes na política. As condições iniciais de mudança da capital para Brasília estavam envoltas numa série de indefinições e disputas políticas que poderiam provocar diferentes resultados, a depender do arranjo institucional que seria adotado para a cidade do Rio de Janeiro e de que forma ele seria implementado (*múltiplos equilíbrios*). Com o desenvolvimento do novo Estado da Guanabara, o vazio institucional proporcionado pela ascensão dos militares ao poder e a consequente cassação das principais lideranças políticas cariocas, o *timing* da eleição de Chagas como governador da Guanabara cancelado pelo regime, cujo sucesso dependeu de uma máquina política montada e consolidada em anos anteriores, foi essencial para que ele desse sequência a sua política de base clientelista e à expansão de sua rede de patronagem (*timing & sequence*), que perpassou os governos fluminenses posteriores com poucas oscilações até os dias atuais graças a um processo de *inércia* muito resistente a mudanças depois de atingido o equilíbrio.

O fato é que seu *modus operandi* político bem definido, ramificado e consolidado, garantiu sua hegemonia e reforçou uma trajetória institucional fluminense, a partir da

década de 1960, caracterizada pelo clientelismo e pela indefinição do seu papel como agente político de desenvolvimento regional, cujas características podem ser observadas ainda hoje, demonstrando que os efeitos de aprisionamento (*locked-in*) a um conjunto de rotinas, objetivos e trajetórias passadas têm persistido ao longo do tempo. A arraigada prática clientelista caracterizada por esse período e a inércia institucional decorrente dessa consolidação contribuíram para que aqui não se desenvolvesse práticas mais adequadas com o interesse público, inclusive aquelas que dizem respeito a um desenvolvimento regional mais equânime.

REFERÊNCIAS

ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=k6Vk5YZRzpEC&lpg=PR9&ots=HPyD35H1hX&dq=ARTHUR%2C%20W.%20B.%20Increasing%20returns%20and%20path%20dependence%20in%20the%20economy.%20Ann%20Arbor%3A%20University%20of%20Michigan%20Press%2C%201994.&lr&hl=pt-BR&pg=PR9#v=onepage&q&f=false> Acesso em 21/01/2025

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, 15 de outubro de 1974.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007 Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/les/article/view/11610> Acesso em: 21/01/2025

DAVID, P. Why are institutions the ‘carriers of history’? Path dependence and the evolution of conventions, organizations, and institutions. **Structural change and economic dynamics**. V. 5, n. 2, p. 205-220, 1994. Disponível em: <https://www.naftikachronika.gr/wp-content/uploads/2015/09/201509251332040988.pdf> Acesso em 21/01/2025

DEEG, R. Change from Within: German and Italian Finance in the 1990s. In: STREECK, W.; THELEN, K. (orgs.). **Beyond continuity: explorations in the dynamics of advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/251443234_Change_from_Within_German_and_Italian_Finance_in_the_1990s Aceso em: 21/01/2025

DINIZ, E. **Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 Disponível em: https://www.academia.edu/83745727/Voto_e_m%C3%A1quina_pol%C3%ADtica_patronagem_e_clientelismo_no_Rio_de_Janeiro Acesso em: 21/01/2025

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009. Disponível em:
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/download/8649420/15975/27891> Acesso em: 21/01/2025

FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969). In: MOTTA, M.; FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 21-52. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2105> Acesso em: 21/01/2025

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**. Vol. XL, nº 1, p. 1- 25. 2006. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/207258327_What_Are_Institutions
Acesso em: 21/01/2025

_____. **Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica**. Oeiras. Celta, 1997. Disponível em:

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MOTTA, M.; FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2105> Acesso em: 21/01/2025

MOTTA, M. **Um choque de história na memória do Rio de Janeiro**. In: _____, p. 11-20.

_____. **A Autonomia carioca e o município do Rio de Janeiro: os novos termos de uma velha relação**. In: _____, p. 53-73.

NORTH, D. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**. Vol. 84, No. 3, jun. 1994, p. 359-368. Disponível em:
<https://www.jstor.org/stable/2118057> Acesso em: 21/01/2025

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8222282/mod_resource/content/1/A%20Lo%C3%81gica%20da%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20Coletiva%20-%20Cap.%20I%20II%20e%20III%20by%20Mancur%20Olson.pdf Acesso em: 21/01/2025

OSORIO, M.; VERSIANI, M.H. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Nº. 2, p. 188-210. 2013 Disponível em:
<https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/9095> Acesso em: 21/01/2025

OSORIO, M. **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**. Vol. 94, Nº 2, jun. 2000, p. 251-257. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7675002/mod_resource/content/1/Pierson-2000Increasing%20Returns%2C%20Path%20Dependence%2C%20and%20the%20Study%20of%20Politics.pdf Acesso em: 21/01/2025

SANTOS, W. G. dos (coord.). **Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais**. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1990.

SARMENTO, C. E. **O espelho partido da metrópole**. Rio de Janeiro: Folha Seca. FAPERJ, 2008. Disponível em: <https://buscaintegrada.ufrj.br/Record/aleph-UFR01-000573594> Acesso em: 21/01/2025

SCHMIDT, V. Institutionalism. In: HAY, Colin, LISTER, M. e MARSH, D. (Editors) **The State: Theories and Issues**. Hampshire/New York. Palgrave Macmillan, 2006

SOBRAL, B. **Metrópole do Rio e projeto nacional: Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/11540> Acesso em: 21/01/2025

VERSIONI, M. H. O Rio de Janeiro na República da Ditadura. In: Mauro Osorio; Alex Ferreira Magalhães; Maria Helena Versiani. (Org.). **Rio de Janeiro: reflexões e práticas**. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, v. 1, p. 126-145.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

EDUCAÇÃO OU SOBREVIVÊNCIA? O DILEMA DO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2019-2022)

EDUCATION OR SURVIVAL? THE DILEMMA OF CHILD LABOR IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO (2019-2022)

Letícia Tostes Vieira Bolckau

 <https://orcid.org/0009-0002-6603-0459>

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Letícia Gonçalves de Mattos

 <https://orcid.org/0009-0000-0547-2953>

Correspondência: lorem@ipsum.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88806

Recebido em: 23 dez. 2024 | **Aceito em:** 09 jan. 2025

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a analisar a relação entre trabalho infantil e evasão escolar no estado do Rio de Janeiro entre 2019 e 2022, à luz das condições socioeconômicas e culturais que impulsionam essa problemática, levando crianças e adolescentes a trabalharem em detrimento da formação escolar, reforçando a marginalização dessa população. O estudo se baseou em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e revisão bibliográfica, além da investigação de documentos oficiais que relacionam o fenômeno do trabalho infantil com a evasão escolar. Concluiu-se que, embora haja um arcabouço legal que proíbe o trabalho infantil e busque sua erradicação, a evasão escolar se torna uma necessidade para atender às demandas de subsistência de diversas famílias.

Palavras-chave: trabalho infantil; evasão escolar; Rio de Janeiro; indignidade.

ABSTRACT

This research aims to analyse the relationship between child labour and school dropout in the state of Rio de Janeiro between 2019 and 2022, in the light of the socio-economic and cultural conditions that drive this problem, leading children and adolescents to work to the detriment of schooling, reinforcing the marginalization of this population. The study was based on data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and a literature review, as well as investigating official documents that relate the phenomenon of child labor to school dropout. It was concluded that, although there is a legal framework that prohibits child labor and seeks to eradicate it, school dropout becomes a necessity in order to meet the subsistence demands of many families.

Keywords: child labor; school dropout; Rio de Janeiro; indignity.



1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a infância pobre é historicamente atrelada ao trabalho. Como destaca Rizzini (2013), desde a colonização do Brasil, as crianças estiveram tanto inseridas no sistema produtivo, quanto em atividades esparsas; para os seus “donos”, à época da escravidão institucional; para os detentores dos meios de produção, no período da industrialização; para os grandes proprietários de terras; para produções artesanais domiciliares ou agrícolas; e nas ruas, para manterem a si e suas famílias, desde o período pós-abolição até os dias atuais.

Nesse cenário, o trabalho infantil, especialmente no estado do Rio de Janeiro, persiste como uma problemática que impacta diretamente a educação desses jovens¹. Segundo estudo realizado (IBGE, 2023), entre 2019 e 2022 o trabalho infantil aumentou no país.

Em 2019, havia 31.409 crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em situação de trabalho infantil no estado do Rio de Janeiro. Dado que a população estimada na faixa etária de 5 a 17 anos no Estado era de 2.623.544 no ano mencionado, o universo de jovens trabalhadores equivalia a 1,2% do total de crianças e adolescentes (FNPETI, 2020).

Desse modo, tem-se a inserção precoce de crianças no mercado de trabalho como uma estratégia de sobrevivência para muitas famílias. No entanto, essa prática impacta negativamente a educação e o desenvolvimento desses jovens, resultando no aumento das taxas de evasão (MENDONÇA, 2009). Apesar de várias políticas e iniciativas terem sido implementadas ao longo das últimas décadas, essa problemática se perpetua, especialmente entre as camadas mais vulneráveis e marginalizadas da sociedade.

Os dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio Contínua (IBGE/PNAD CONTÍNUA, 2023) demonstram um aumento na evasão escolar no Ensino Fundamental. Mais de 400 mil crianças, com idades entre 6 e 14 anos, não estavam frequentando a escola em 2023. O estudo também revela que 9 milhões de estudantes não concluíram o Ensino Médio em 2023 (IBGE, 2023).

Logo, busca-se, por meio deste estudo, analisar a relação entre trabalho infantil e evasão escolar no estado do Rio de Janeiro entre 2019 e 2022, com destaque para a indignidade velada que envolve o abandono do espaço escolar em função da sobrevivência em uma realidade precária.

¹Nesta pesquisa, o termo “jovens” se refere a menores de idade e é utilizado apenas para manter a coesão e a coerência do corpo textual.

1.1 Material e métodos

Para atender ao objetivo geral proposto nesta pesquisa, recorreu-se a uma abordagem qualitativa. Minayo (1994) preceitua que a pesquisa qualitativa fornece respostas a questões particulares, tendo como preocupação um nível de realidade que não é passível de quantificação. De acordo com a autora, a abordagem qualitativa:

Trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 1994, p. 21-22).

Nesse sentido, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental, a partir de livros, periódicos (revistas), teses, dados do IBGE e leis. A pesquisa bibliográfica será fundamental para revisar e analisar a literatura acadêmica existente sobre o tema, incluindo teorias relevantes e estudos empíricos anteriores.

Ainda, a pesquisa documental envolverá a análise de dados para contextualizar e aprofundar a compreensão dessas questões. Segundo Cellard (2008), o uso de documentos permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, favorecendo a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

Os estudos foram selecionados através da ferramenta do Google acadêmico, formulando descritores e palavras-chave, como: trabalho infantil no Brasil; trabalho infantil no Rio de Janeiro; trabalho infantil e evasão escolar; trabalho infantil e políticas públicas.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-LEGAL SOBRE O TRABALHO INFANTIL

De maneira a introduzir o objeto de estudo aqui proposto, cabe investigar, em linhas gerais, o histórico do trabalho infantil, que remonta desde a antiguidade. À época, como destacam Araujo e Cochinski (2024), o homem mais velho era quem comandava os demais membros da família, e os menores de idade não eram considerados sujeitos de direito, mas sim meros servos do pai.

No entanto, a partir da Revolução Industrial, no século XVIII, o trabalho infantil pôde ser observado de maneira mais exploratória, dada a expansão dos setores industriais

e comerciais. Engels defende que “desde os começos da nova indústria, as crianças foram empregadas nas fábricas” (2010, p. 187).

Nesse sentido, a exploração do trabalho infantil é, ainda hodiernamente, justificada pelos defensores dessa forma de violação de direitos como uma oportunidade de os jovens se desenvolverem moralmente e poderem prover seu próprio sustento. Contudo, historicamente esse tipo de exploração se revela como uma forma de o capitalista dispor de uma força de trabalho acessível e facilmente substituível.

Com o avanço da industrialização, o trabalho assalariado se instituiu como a principal forma de organização da produção. Isso contrastou fortemente com as antigas relações de produção feudais, nas quais servos e trabalhadores não possuíam liberdade ou igualdade para se adaptar a essas novas formas de trabalho. Nesse sentido, o surgimento das revoluções políticas burguesas, - em destaque, a Inglesa e a Francesa -, foi crucial. Elas iniciaram um processo de transformação que resultou no surgimento do trabalhador “livre” (Araujo; Cochinski, 2024).

Um dos principais impactos desse processo está no aumento do fluxo de pessoas que passaram a viver em áreas urbanas. Isso alterou de maneira significativa as relações familiares, tendo em vista que os pais começaram a passar o dia nas fábricas e perderam o tempo de convívio que tinham com seus filhos no campo.

Essas mudanças, somadas à necessidade de força de trabalho, contribuíram para o emprego de menores de idade nas indústrias, que, no início, utilizavam-se apenas de crianças abandonadas. No entanto, como defende Santos (2020), com o passar do tempo, até mesmo as crianças que tinham um lar com suas famílias começam a ser recrutadas para o trabalho nas fábricas.

Ademais, assim como para os adultos (levando em consideração que são meramente vistas como “mini adultos”), a jornada de trabalho era de doze a dezesseis horas por dia, ainda que o salário correspondesse apenas à quinta parte do salário de um sujeito adulto (Araujo; Cochinski, 2024). Essa redução do valor da força de trabalho explicaria a utilização do trabalho infantil, já que limita o trabalhador a satisfazer meramente suas necessidades imediatas, obrigando, conseqüentemente, toda a família entrar no processo de produção.

Messias (2016) observa que essas crianças são, desde tal período, tratadas de forma desumana, sofrendo abusos físicos e psicológicos, além de exercerem trabalhos praticamente iguais aos dos adultos. Não obstante, deve-se destacar a absoluta privação de direitos, dado o não-reconhecimento do sujeito nem enquanto trabalhador, nem

enquanto criança. Com poucas horas de sono e sendo mal alimentadas, as crianças muitas vezes adormeciam nas máquinas e ficavam gravemente feridas. Contudo, era atribuída a elas mesmas a culpa do que lhes acontecia.

Ainda durante a revolução industrial, começou-se a pensar na criação de uma espécie de regulamentação que protegesse os menores de idade, visando a normas para eliminação ou diminuição da exploração do trabalho infantil. No entanto, apenas em 1802 surge uma das primeiras leis que “[...] proibia o trabalho noturno das crianças e limitava sua jornada de trabalho a doze horas” (Engels, 2010, p. 187). Conhecida como lei dos aprendizes, sua efetivação, conforme nota Engels, “foi amplamente desrespeitada pelos industriais” (2010, p. 187), dado que não havia uma forma efetiva de controle sobre isso.

2.1 Breve histórico legal acerca do trabalho infantil no Brasil

Damasceno (2017) afirma que, no Brasil, a exploração do trabalho infantil pode ser estudada especialmente a partir da época da escravidão (ainda que seja anterior a esse período), visto que ela se estendia às crianças que nasciam já escravizadas, e ainda na primeira infância eram submetidas a trabalhos forçados. Desse modo, não tinham acesso à educação ou brincadeiras, essenciais para o desenvolvimento infantil.

A partir da abolição da escravidão em diversos países, o Brasil passou a ser pressionado para que libertasse as pessoas escravizadas e, em 1871, é assinada a Lei do Ventre Livre, que tornava livres os filhos de escravizados nascidos a partir da sua promulgação. Contudo, as crianças nascidas “livres” continuavam a ser recrutadas para o trabalho nas fazendas e casas grandes dos senhores até os vinte e um anos, nas mesmas condições dos escravizados (Rizzini, 2013). Todas as pressões pela abolição culminaram na assinatura da Lei Áurea em 1888, dando fim ao trabalho escravo de maneira institucional no Brasil.

Com a abolição da escravatura, nasce um novo problema social no país, posto que as famílias libertas foram despejadas das fazendas e tinham grandes dificuldades em conseguir um novo trabalho, não sendo capazes, em sua maioria, de sustentar seus filhos, que ficavam pelas ruas. Dá-se início, assim, a um processo de marginalização das crianças pobres, que ainda se faz presente na sociedade, como explica Perez (2008).

Em 1891, foi promulgada a primeira lei (Decreto nº 1.313) que determinava a idade mínima de doze anos para o trabalho. Com o Código De Menores de 1927, tentou-

se regularizar o trabalho de adolescentes entre doze e dezessete anos, a partir de uma série de restrições, entre elas a proibição do trabalho noturno ou em locais perigosos, como minas e pedreiras (Westin, 2015).

Já em 1934, o Brasil admitiu uma nova Constituição e iniciou uma fase de constitucionalismo dos direitos trabalhistas. A partir do instrumento, determinou-se a proibição de trabalho a menores de quatorze anos; de trabalho noturno a menores de dezesseis; e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres (Passetti, 2013).

Por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, regulamentou-se o trabalho de menor aprendiz para adolescentes maiores de quatorze anos e menores de dezoito anos, que visava à formação profissional e metodológica de um ofício. No entanto, a CLT trouxe a possibilidade de autorização para o trabalho nas ruas, pelos Juízes de menores, se necessário à sobrevivência familiar, o que revela a legitimação da exploração do trabalho de crianças e adolescentes pobres e negros, pelo próprio Estado.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 229/1967 diminuiu a idade mínima de aprendiz de quatorze para doze anos. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o trabalho passou a ser proibido para menores de dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz (Passetti, 2013).

Em julho de 1990, promulga-se a Lei nº 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O documento possui avanços significativos, dado que reforça a proteção integral da criança e do adolescente estabelecida pela Constituição Federal de 1988. O ECA torna-se, então, alicerce para todos os documentos que tratem da proteção de crianças e adolescentes.

Em 1997, foi estabelecido o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), integrante da Política Nacional de Assistência Social. O PETI compreendia a transferência de renda, bem como o trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontravam em situação de trabalho precoce. Posteriormente, o programa foi incorporado ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (Araujo; Cochinski, 2024).

Em 1999, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprova a Convenção nº 182, que versa sobre as piores formas de trabalho infantil e define ação imediata para sua eliminação. O Brasil se tornou, em fevereiro de 2000, o primeiro país da América Latina a ratificar essa Convenção.

Ainda no ano de 2000, em dezembro é sancionada a Lei nº 10.097, que normatiza o trabalho de aprendizes na indústria e comércio. Segundo esse instrumento jurídico, para

ser configurado como trabalho infantil, há que se investigar a frequência da ocupação - não podendo essa interferir na frequência e/ou no desempenho escolar -, e o quanto esse trabalho colocará em risco a formação da criança ou adolescente no que tange a seu desenvolvimento pleno e saudável (BRASIL, 2000).

Em 2008, promulga-se o Decreto nº 6.481, que define a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil - lista TIP. E, em 2010, o Brasil elabora o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, no qual estavam dispostas metas para eliminação dessas condições de trabalho até o ano de 2016 e a erradicação desse tipo de força de trabalho até 2020.

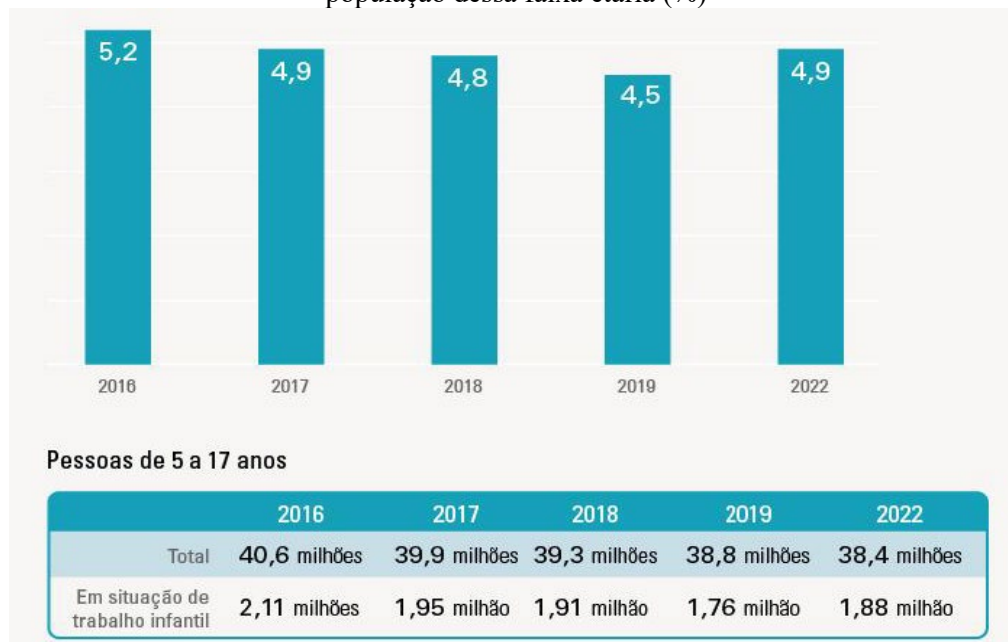
Portanto, trabalho infantil é toda a atividade, seja ela remunerada ou não, realizada por crianças ou adolescentes na idade abaixo da permitida por lei. O ECA, um dos principais instrumentos de proteção às crianças e adolescentes no Brasil atualmente, preconiza a proibição a qualquer tipo de trabalho para menores de dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz, o que se dá a partir dos quatorze anos. O Estatuto ainda determina que o trabalho realizado por adolescentes entre dezesseis e dezoito anos deve ser protegido, de maneira a priorizar sua formação integral e garantir sua saúde, segurança e desenvolvimento moral, físico e psicológico (BRASIL, 1990).

Destaca-se ainda que, de acordo com a acepção apreendida pelo ECA, “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (artigo 2º). Nesse sentido, ainda que o termo “trabalho infantil” possa, à primeira vista, trazer à baila a concepção de infância, ele também abarca adolescentes, conforme o próprio ECA compreende.

Ademais, normas internacionais ratificadas pelo Brasil, como as Convenções nº 138 e nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estabelecem parâmetros para a idade mínima de trabalho, proibindo qualquer forma de ocupação para menores de quinze anos. Ainda, estipulam que a idade mínima não pode ser inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 1973, 1999).

3 A RELAÇÃO ENTRE TRABALHO INFANTIL E EVASÃO ESCOLAR: BRASIL E ESTADO DO RIO DE JANEIRO

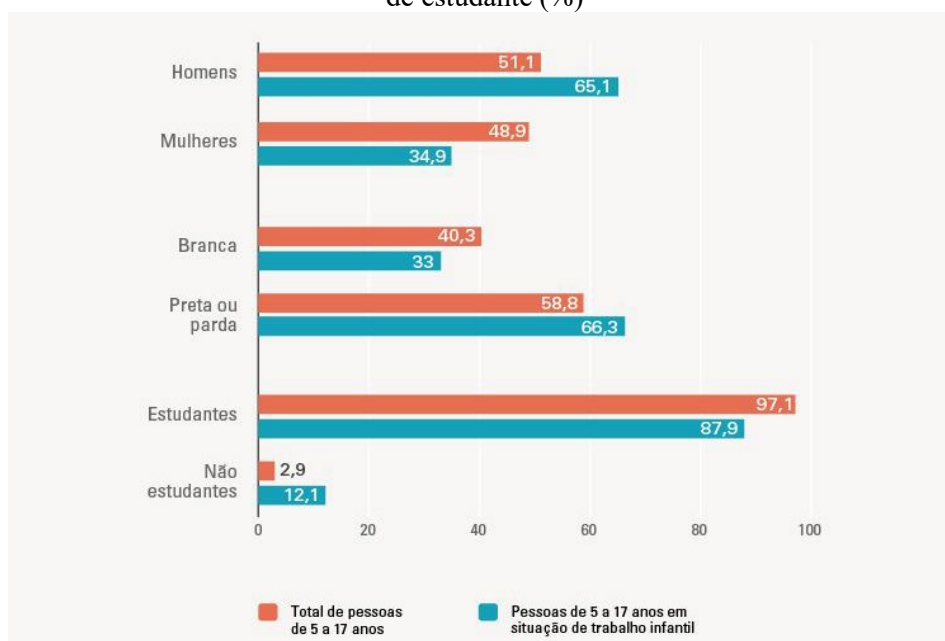
Gráfico 1 - Proporção de pessoas de 5 a 17 anos em situação de trabalho infantil, no total de população dessa faixa etária (%)



Fonte: IBGE, 2023.

No gráfico 1, observa-se que, entre 2019 e 2022, houve um aumento da quantidade de jovens em situação de trabalho infantil, mesmo com o amplo arcabouço normativo no que voltado à proteção de crianças e adolescentes. Conforme defende Del Priore (2013), há uma enorme distância entre o mundo infantil descrito pelas organizações internacionais e outras autoridades, e aquele no qual a criança encontra-se quotidianamente imersa. O mundo do que “a criança deveria ser” ou “ter” é diferente daquele onde ela efetivamente vive, ou, na maioria das vezes, sobrevive. O primeiro é feito de expressões como “a criança precisa e/ou deve”, “vamos nos engajar para que”, etc. No segundo, as crianças são enfaticamente orientadas para o trabalho, sobrando-lhes pouco tempo para a imagem que normalmente se lhes está associada: aquela do riso e da brincadeira.

Gráfico 2 - Distribuição das pessoas de 5 a 17 anos (2022) segundo sexo, cor ou raça e condição de estudante (%)

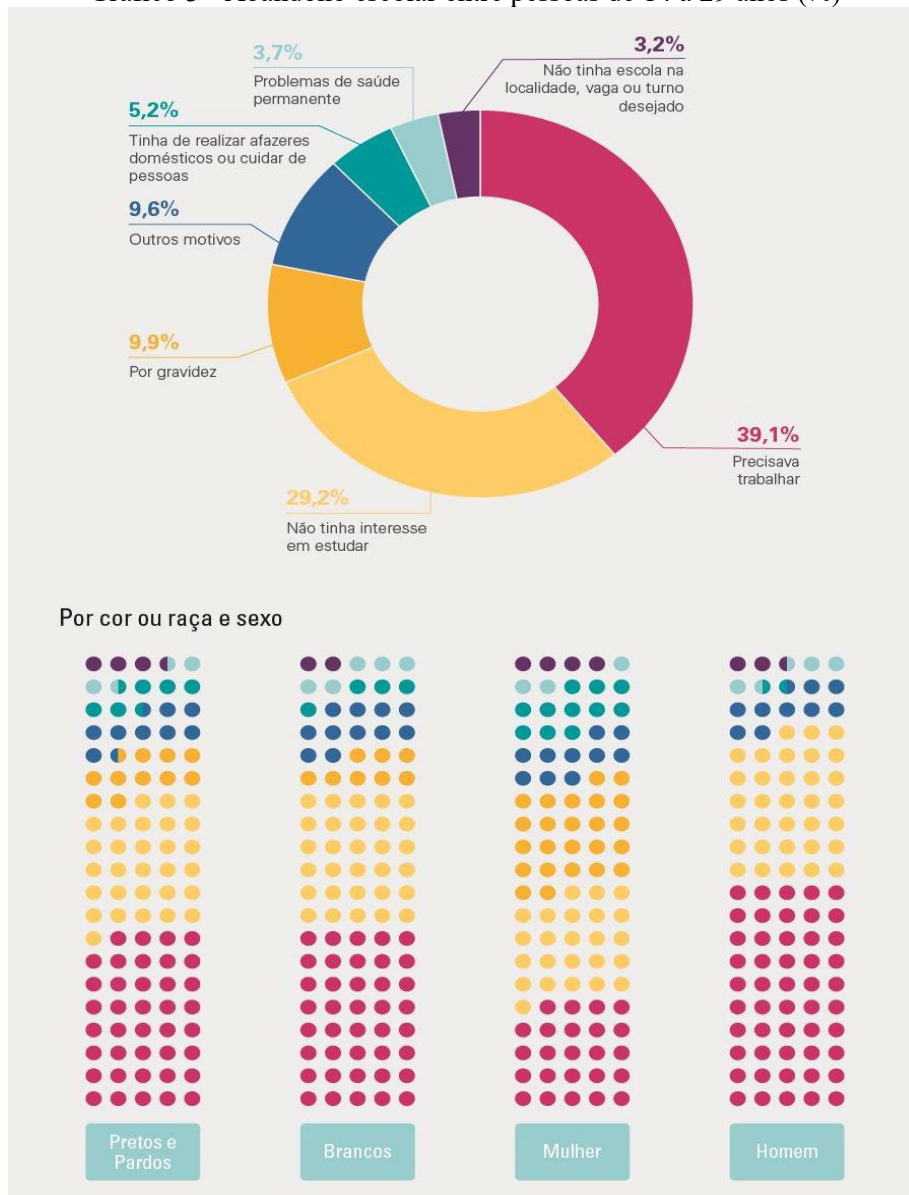


Fonte: IBGE, 2023.

Conforme o gráfico acima, revela-se uma discrepância entre a porcentagem de menores de idade que não frequentam a escola e que estão ou não em situação de trabalho infantil. Logo, nota-se a relação intrínseca entre trabalho infantil e evasão escolar. Raoport e Silva (2013) alegam que o próprio baixo rendimento escolar é uma das primeiras consequências do trabalho infantil, que leva, consequentemente, à evasão. Conforme elucidam:

Cumprindo muitas vezes carga horária compatível ou superior a um adulto, a criança abandona a escola para dedicar-se somente à atividade remunerada. Para contrapor essa necessidade, os programas que buscam erradicar o Trabalho Infantil e incentivar a frequência escolar são de fundamental importância [...]. Uma criança que abandona a escola para dedicar-se ao trabalho, ou mesmo que divide seu tempo entre a escola e o trabalho estará comprometendo seu futuro e minimizando suas possibilidades de elevar sua condição social (Raoport; Silva, 2013, p. 22-23).

Gráfico 3 - Abandono escolar entre pessoas de 14 a 29 anos (%)



Fonte: IBGE, 2020.

O gráfico demonstra que o abandono escolar está intensamente ligado a questões econômicas, sociais e estruturais. Fatores de raça e gênero também influenciam os dados. Mulheres, principalmente as que se identificam como pretas ou pardas, apresentam uma maior propensão a abandonar os estudos por conta de gravidez ou responsabilidades domésticas, enquanto os homens sofrem maior pressão para ingressarem no mercado de trabalho.

O trabalho ser o principal motivo para o abandono escolar, representando 39,1% dos casos, reflete uma realidade socioeconômica em que muitos jovens precisam deixar os estudos para ajudar no sustento familiar. Essa situação é mais comum em famílias de

baixa renda, nas quais a educação passa a ser vista como um luxo, enquanto o trabalho torna-se uma prioridade imediata.

No que se tange aos aspectos conceituais, para Silva Filho e Araújo (2017), as definições de evasão e de abandono escolar se confundem e são imprecisas diante das diversas maneiras de interpretação. Essa imprecisão dos conceitos fica clara no Sistema de Alerta Preventivo (SAP) de Evasão e Abandono Escolar, do Programa Brasil na Escola, promovido pelo Ministério da Educação, como se nota adiante:

De acordo com a Portaria nº 177, de 30 de março de 2021, que institui o Programa Brasil na Escola, abandono escolar é definido como o estudante em idade escolar que deixa de frequentar as aulas no decorrer de um ano letivo. Redes de ensino podem ter diferentes definições para o mínimo de frequência exigida a fim de classificar um caso como de abandono escolar. Por sua vez, a definição de evasão escolar diz respeito ao estudante em idade escolar que não retornou ao sistema de educação formal após abandono ou reprovação. Como no caso de abandono, diferentes definições podem ser adotadas para classificar um caso de evasão (BRASIL, 2022, p. 5).

Silva Filho e Araújo (2017) destacam que o termo “evasão” está relacionado ao abandono, fuga ou desistência da escola, geralmente em favor de outras atividades, como o trabalho. Araújo, Lustosa e Castro (2016) também ressaltam que a tentativa de conceituar evasão se constitui como uma recorrente preocupação entre os pesquisadores da temática, ressaltando a necessidade de um conceito funcionam que englobe a complexidade da realidade concreta, dada a multiplicidade de formas que a evasão escolar pode assumir.

Reinert e Gonçalves (2010) complementam que a evasão escolar se traduz no abandono das aulas durante o ano letivo. O aluno, apesar de matriculado e envolvido nas atividades escolares, interrompe sua frequência devido a razões variadas. Portanto, entende-se aqui que a evasão escolar está relacionada a uma gama de fatores institucionais, sociais e individuais, e que o processo de evasão se dá de maneira complexa, dinâmica e cumulativa, conforme argumentado por Rumberguer (1995) *apud* Silva Filho e Araújo (2017). A saída definitiva do estudante do ambiente escolar é apenas apenas o estágio final de um processo multifacetado.

Logo, fica clara a complexidade inerente aos conceitos de evasão e abandono escolar. Embora ambos se refiram à saída do estudante do espaço escolar, compreende-se que a evasão é a mais relevante para o escopo desta pesquisa, especialmente pela intersecção conceitual que ela estabelece com o abandono escolar.

Nesse diapasão, o trabalho infantil, longe de dignificar a pessoa humana, prejudica seu pleno desenvolvimento (Brasão; Oliveira, 2018). A infância é a fase essencial para o desenvolvimento físico, cognitivo e emocional, e a escola desempenha um papel central nesse processo. Oliveira, Maia e Brunelli (2021) reforçam que:

A primeira infância é um período de mudanças significativas no que diz respeito ao desenvolvimento. Para ela, as experiências vividas na infância determinam aquilo que a criança será enquanto adulto, pois é nesse período que a criança aprende sobre si, sobre os outros e acerca do mundo que as rodeia. Nessa fase, as crianças têm necessidades de desenvolvimento psicossociais próprios e necessários, como a sociabilidade com outras crianças, atividades lúdicas, esportivas, culturais, de lazer, que se pode acessar na escola com uma educação completa (p. 9).

As causas da inserção precoce no mundo do trabalho são diversas. Dentre elas, destacam-se duas: desigualdade socioeconômica (daí se origina a necessidade da complementação da renda familiar); e os aspectos culturais (a exploração infantil é naturalizada e, por vezes, incentivada como forma de proteger a criança do ingresso na criminalidade e como formação de caráter).

Portanto, a realidade do trabalho infantil afeta, principalmente, crianças e adolescentes em vulnerabilidade socioeconômica. De acordo com Lima (2002), a pobreza e a necessidade de complementação da renda familiar são as principais razões para a existência do trabalho infantil. Em outras palavras, o trabalho se traduz em uma luta diária pela sobrevivência para as classes mais vulneráveis.

No estado do Rio de Janeiro, destaca-se a criação, em 2003, do Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (FEPETI/RJ), composto por órgãos nacionais e internacionais que sejam comprometidos com a efetividade dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Entretanto, em 2022, 34.056 menores de idade estavam inseridos na realidade do trabalho infantil, no estado do Rio de Janeiro (Lima, 2024). Em comparação com 31.409 jovens nessa situação em 2019, houve um aumento nesse recorte temporal de aproximadamente 8,4%.

Segundo a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD/IBGE), 78,7% dos trabalhadores com idade entre 14 a 17 anos atuam, principalmente, no setor não-agrícola, com predomínio de homens e pessoas negras ou pardas. Suas ocupações se dão, principalmente, nos serviços de vendedor nos comércios e mercados e em trabalhos elementares (BRASIL, 2020).

A referida pesquisa ainda indica que as jornadas de trabalho aumentam com a idade. Crianças mais novas, de 5 a 13 anos, 83,1% cumprem até 14 horas semanais, enquanto 25,8% dos jovens de 16 e 17 anos possuem uma jornada menor. Na faixa de 16 e 17 anos, 24,2% trabalham mais de 40 horas semanais (BRASIL, 2020).

Araujo e Cochinski (2024) enfatizam que a pobreza faz com que as crianças ingressem no trabalho para complementar a renda familiar, perpetuando um ciclo de baixa escolaridade e aumentando a evasão escolar, o que compromete o futuro desses jovens e de suas famílias. De acordo com Custódio e Veronese (2009), ainda:

as consequências educacionais envolvem a dificuldade de acesso à escola, geralmente em razão das longas jornadas, a dificuldade de permanência, infrequência, evasão escolar, gerando a reprodução da exclusão educacional, já que tais consequências impedem qualquer possibilidade de emancipação (p. 95-96).

Não obstante tais consequências, existem os impactos físicos devido à fadiga excessiva, o que leva a problemas respiratórios, irritabilidade e distúrbios de sono (Araujo; Cochinski, 2024). As consequências na saúde mental também são relevantes, como a ansiedade e a dificuldade em se relacionar e aprender. Ainda, o trabalho infantil expõe os jovens a abusos emocionais, ao colocar sobre eles a responsabilidade pelo sustento da família (FNPETI, 2021).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2010) destaca que, além dos problemas gerados às crianças e aos adolescentes, o trabalho infantil traz malefícios para a sociedade como um todo, já que é uma das causas da precarização nas relações de trabalho, bem como do aumento da informalidade e da redução nas oportunidades de empregos.

Para Rizzini (2013), o trabalho precoce está associado também a aspectos culturais, com crenças de que o trabalho é disciplinador e atua como prevenção de delinquência. A sociedade prefere ver uma criança trabalhando do que considerar a possibilidade de envolvimento com atividades entendidas como desvios sociais (Neves, 1999). Isso alimenta uma narrativa na qual o trabalho infantil é considerado uma forma aceitável de socialização e proteção contra a delinquência, ocultando sua natureza degradante e indignificante.

Portanto, a presença de crianças e adolescentes no mercado de trabalho expressa as deficiências das políticas públicas para educação. Por outro lado, expõe os efeitos perversos da má distribuição de renda, do desemprego, dos baixos salários, ou seja, de

um modelo econômico que não contempla as necessidades do desenvolvimento social (OIT, 2006). Para Pinto e Sarmiento (1999), as condições da modernidade tardia e da globalização, ao contrário de trazerem consigo a erradicação da exploração do trabalho de menores de idade, criaram as condições de sua generalização, tanto nos países centrais quanto nos periféricos, e nos setores da indústria que fundamentam a sua competitividade nos baixos custos de mão de obra assalariada.

Nesse sentido, esses jovens estão, simultaneamente, inseridos no mercado possível de uma sociedade excludente, enquanto sua dignidade é comprometida, dado o cenário marginalizado e precário em que se encontram. Muitas vezes são vistos como trombadinhas, preguiçosos, ladrões, e isso revela a face oculta dessa exclusão: integram-se economicamente, mas se desintegram moral e socialmente.

4 CONCLUSÃO

Resta demonstrada, após a análise aqui abordada, a relação entre o trabalho infantil e evasão escolar no estado do Rio de Janeiro, entre 2019 e 2022. Essa realidade é reflexo de um contexto marcado por vulnerabilidades socioeconômicas. Embora haja um arcabouço legal que proíbe o trabalho infantil e busque sua erradicação, essa situação persiste como uma estratégia de sobrevivência para muitas famílias.

Nesse sentido, há, na realidade, uma indignidade velada, ao passo que esses jovens não possuem acesso efetivo aos seus direitos enunciados em diversos documentos oficiais. Logo, a evasão escolar se torna uma necessidade, não uma escolha, para atender às demandas de subsistência.

O impacto do trabalho infantil sobre a educação é evidente, especialmente quando se observam os dados abarcados nesta pesquisa, em consonância com a literatura também estudada sobre a temática. Portanto, ainda que existam políticas públicas direcionadas à erradicação do trabalho infantil, elas não se mostram suficientes para alterar a realidade desses jovens. O cenário em que eles se encontram exige um investimento mais robusto em políticas de permanência que levem em conta a situação socioeconômica desses indivíduos. O ambiente escolar precisa fazer sentido para o sujeito, para que a educação efetue sua ação transformadora.

A relação entre trabalho infantil e evasão escolar, conforme estudado, evidencia também a negligência dos direitos básicos da infância pobre. A saída do ambiente escolar

para ingressar no trabalho reflete a incapacidade do Estado de proteger integralmente essas crianças. Portanto, o trabalho infantil não é um fator isolado. Embora o ECA preconize a prioridade na proteção da infância e na garantia de seus direitos, em um cenário no qual a extrema pobreza e a necessidade de sobrevivência continuam sendo fatores determinantes, perpetua-se uma indignidade velada que compromete o desenvolvimento educacional dos jovens.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. S.; LUSTOSA, N. N. S.; CASTRO, N. N. Evasão escolar: um estudo da evolução do abandono escolar em uma escola da rede pública estadual em Macapá – AP. **Revista Científica de Educação**, Inhumas, v. 1, n. 1, p. 74-85, dez. 2016. Disponível em: <https://seer.facmais.edu.br/rc/index.php/RCE/article/view/7>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ARAÚJO, L. J.; COCHINSKI, J. L. B. O trabalho infantil como intensificação da mais-valia e acumulação do capital. **Emancipação**, Ponta Grossa - PR, v. 24, p. 1-15, 2024.

BAYMA-FREIRE, H.; ROAZZI, A.; MORGADO, L.; MACHADO, T. S. Abandono escolar no Ensino Fundamental: interferência do trabalho extracurricular e nível socioeconômico em crianças pobres brasileiras. **EDUCamazônia**, v. 17, p. 211 - 230, 2016.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 02 nov. 2024.

_____. Lei n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000. **Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

_____. **Orientações técnicas: Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS**. Brasília: Departamento de Proteção Social Especial/SNAS/MDS, 2010.

_____. **Programa Brasil na Escola: Sistema de Alerta Preventivo (SAP) de Evasão e Abandono Escolar**. Brasília: Ministério da Educação, 2022.

_____. **Trabalho infantil de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

BRASÃO, H. P.; OLIVEIRA, H. C. P. de. O trabalho infantil e suas implicações no processo ensino aprendizagem. **Cadernos da FUCAMP**, Monte Carmelo, v. 17, n. 31, 2018. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi4mZSU38CLAxWcCrkGHecnAscQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.fucamp.edu.br%2Findex.php%2Fcadernos%2Farticle%2Fview%2F1483%2F1014&usg=AOvVaw2PXunFvq6DGR6C_3e6Vq03&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

CAMPOS, A. C. **Rio lança parceria público-privada para combater o trabalho infantil**. Agência Brasil, fev. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-02/rio-lanca-parceria-publico-privada-para-combater-trabalho-infantil>. Acesso em 12 nov. 2024.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CUSTÓDIO, A. V.; VERONESE, J. R. P. **Crianças Esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

DAMASCENO, V. **Lei do Ventre Livre não tinha reais intenções abolicionistas**. Agência Universitária de Notícias USP, 2017. Disponível em: <http://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2017/05/03/lei-do-ventre-livre-nao-tinha-reais-intencoes-abolicionistas/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

DEL PRIORE, M. (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2010.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (FNPETI). **Formas e Consequências do Trabalho Infantil**, 2021. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/formasdetrabalhoinfantil/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. **Situação do trabalho infantil no estado do Rio de Janeiro**, 2020. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/foruns/rio-de-janeiro>. Acesso em 19 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Trabalho infantil de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, 2016/2022**. Rio de Janeiro: PNAD CONTÍNUA/IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi5s7mu38CLAxWfGLkGHRbDFPQQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ibge.gov.br%2Festatisticas%2Fsociais%2Ftrabalho%2F17270-pnad-continua.html&usg=AOvVaw22dKvtATEV6MkPkDr6TAEF&opi=89978449> Acesso em: 13 fev. 2025

_____. **PNAD Contínua: Educação**. Rio de Janeiro: PNAD CONTÍNUA/IBGE, 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **C138 - Minimum Age Convention**.

1973. Disponível em:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C138. Acesso em: 21 abr. 2024.

_____. **C182 - Worst Forms of Child Labour Convention**. 1999. Disponível em:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182. Acesso em: 21 abr. 2024.

LIMA, C. G. C. de. Trabalho Precoce, Saúde e Desenvolvimento Mental. *In: O impacto do trabalho precoce na vida de crianças e adolescentes: aspectos da saúde física, mental, cultural e econômico*. Brasília: Ministério do Trabalho, 2002. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi7oPTC38CLAxXgObkGHQ-8GHUQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Fpiracicaba.sp.gov.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2024%2F11%2FCARTILHA_TRABALHO_PRECOCE_DE_CRIANCAS_E_ADOLESCENTES.pdf&usg=AOvVaw3Sv5LhfqtRfGP_gLITyXY&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

LIMA, J. T. M. **Diagnóstico Ligeiro do Trabalho Infantil – Brasil, por Unidades da Federação – com base na PNADc/2023 do IBGE**. Minas Gerais, Coordenação Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, out. 2024. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiYys3b38CLAxX1HrkGHfmKN88QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Ftrabalho-e-emprego%2Fpt-br%2Fpdfs%2Fdiagnostico-ligeiro-trabalho-infantil-na-pnadc-2023-v-1-1-1-1-1.pdf&usg=AOvVaw1TptDHCpzzXSMUB440wFF9&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiYys3b38CLAxX1HrkGHfmKN88QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Ftrabalho-e-emprego%2Fpt-br%2Fpdfs%2Fdiagnostico-ligeiro-trabalho-infantil-na-pnadc-2023-v-1-1-1-1.pdf&usg=AOvVaw1TptDHCpzzXSMUB440wFF9&opi=89978449) Acesso em: 13 fev. 2025

MENDONÇA, A. S. **Evasão escolar e trabalho infantil**. 37f. Monografia (Licenciatura em Pedagogia). Universidade Estadual do Piauí, Paraíba, 2009. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjBkLTM6cCLAxXHB7kGHTNYC9QQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Frep ositorio.uespi.br%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F224%2F02%2520-%2520BIBLI.%2520OCR%2520-%2520ALEX%2520SARAIVA%2520MENDON%25C3%2587A.%2520PHB_PEDA_2009_002.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw1uNacli31F0KEkWXoGS4e2&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

MESSIAS, F. C. **Trabalho Escravo Infantil**. JusBrasil, 2016. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/trabalho-escravo-infantil/398556458>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MINAYO, M. C. de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In:*

DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. de S. (org.).

Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiL48_r6cCLAxUUDrkGHYAgEd8QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwp.uf

pel.edu.br%2Ffranciscovargas%2Ffiles%2F2012%2F11%2Fpesquisa-social.pdf&usg=AOvVaw3qv9p5L1Jiq7XlfAj-t5C_&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

NEVES, D. P. **A perversão do trabalho infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção.** Niterói: Intertexto, 1999.

OLIVEIRA, D. R. de; MAIA, L.; BRUNELLI, L. Trabalho infantil: consequências para o processo de escolarização. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Aplicadas da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva - FAIT**, ISSN 1806-6933, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **O fim do trabalho infantil: um objetivo ao nosso alcance.** Brasília: OIT, 2006. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK-Ewirw-zN6sCLAxWqHLkGHZM2GYgQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ilo.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fwcmsp5%2Fgroups%2Fpublic%2F%40americas%2F%40ro-lima%2F%40ilo-brasil%2Fdocuments%2Fpublication%2Fwcms_233639.pdf&usg=AOvVaw2c5FCaXl8aGAfcZMyJv_eO&opi=89978449 Acesso em: 13 fev. 2025

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: DEL PRIORE, M. (org.). **História das Crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2013. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK-EwjBk-Dl6sCLAxXTJbkGHRsaCO4QFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Feducacao publica.cecierj.edu.br%2Fartigos%2F21%2F5%2Fcriancas-carentes-e-politicas-publicas&usg=AOvVaw2N1u-3WAdCZ1l9LtfEJUAA&opi=89978449> Acesso em: 13 fev. 2025

PEREZ, V. M. G. **Regulação do trabalho do adolescente: uma abordagem a partir dos direitos fundamentais.** Curitiba: Juruá, 2008.

PINTO, M.; SARMENTO, M. J. (Coords.). **Saberes Sobre as Crianças.** Braga: Centro de Estudos da Criança – Universidade do Minho, 1999. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK-EwjRh9-D68CLAxVBFLkGHZDoDf4QFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorium.s dum.uminho.pt%2Fbitstream%2F1822%2F79716%2F1%2FSABERES%2520SOBRE%2520A%2520CRIAN%25C3%2587A%25282%2529.PDF&usg=AOvVaw30XBqV2yLKp44SYoxkyCnY&opi=89978449> Acesso em: 13 fev. 2025

RAOPORT, A.; SILVA, S. B. Desempenho escolar de crianças em situação de vulnerabilidade social. **Revista Educação em Rede: Formação e Prática Docente**, v. 2, n. 2, 2013.

REINERT, J. N.; GONÇALVES, W. J. Evasão Escolar: Percepção Curricular como Elemento Motivador no Ensino para os Cursos de Administração - Estudo de Caso. **X Colóquio Internacional Sobre Gestión Universitaria en América del Sur.** Mar del Plata, 2010. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK>

[EwjphZnA68CLAxViCrkGHYhDGREQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2Fpdf%2F30377931.pdf&usg=AOvVaw0eIkzHNMa7tPpD13Pmb5pz&opi=89978449](https://www.researchgate.net/publication/354000000/download/pdf/354000000.pdf?usg=AOvVaw0eIkzHNMa7tPpD13Pmb5pz&opi=89978449) Acesso em: 13 fev. 2025

RIZZINI, I. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

SANTOS, F. B. **Trabalho infantil no início da Revolução Industrial**. Mundo Educação, 2020. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/trabalho-infantil-no-inicio-revolucao-industrial.htm>. Acesso em: 8 jun. 2024.

SILVA FILHO, R. B.; ARAÚJO, R. M. L. Evasão e abandono escolar na educação básica: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 35-48, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/porescrito/article/view/24527>. Acesso em: 09 fev. 2025.

WESTIN, R. **Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920**. Senado notícias, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/07/criancas-iam-para-a-cadeia-no-brasil-ate-a-decada-de-1920>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO

INFORMATION SYSTEMS IN THE ADMINISTRATION OF HUMAN RESOURCES IN HEALTH AT THE RIO DE JANEIRO STATE DEPARTMENT

Marilene Ribeiro da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-0821-2484>

Correspondência: ribeiromarilene999@gmail.com

Secretaria de Estado de Saúde (SES/RJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Mario Roberto Dal Poz

 <https://orcid.org/0000-0002-3005-3280>

Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro / Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88678

Recebido em: 16 dez. 2024 | **Aceito em:** 09 jan. 2025

RESUMO

O estudo analisou os sistemas de informação de recursos humanos em saúde da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ), com o objetivo de descrever o cenário existente na coleta de dados sobre sua força de trabalho e verificar evidências de fragmentação de dados e gerenciamentos de informações prejudicados.

A literatura analisada demonstrou a importância da utilização de ferramentas que gerem dados e forneçam informações para facilitar o planejamento e a definição de metas. A SES/RJ utiliza diversos sistemas para gerenciar os dados da força de trabalho, mas não há interoperabilidade entre seus bancos de dados. Os dados dos profissionais que atuam em unidades não gerenciadas diretamente pela SES/RJ são enviados por meio de planilhas eletrônicas para compilação. O produto utilizado pela gerência também é gerado em formato de planilha eletrônica, o que pode gerar retrabalho e erros.

A ausência de uma ferramenta que integre as informações dificulta o planejamento estratégico de recursos humanos. Portanto, é importante desenvolver uma política de investimento em tecnologia para uma gestão mais eficaz dos recursos humanos, seja por meio do aprimoramento dos sistemas existentes ou da criação de uma ferramenta que permita a interoperabilidade dos sistemas. Um sistema com informações precisas e integradas pode influenciar a prestação de serviços de saúde e pode ser usado para o planejamento estratégico de recursos humanos.

Palavras-chave: Força de trabalho em saúde; Gestão de recursos humanos; Sistemas de informação; Interoperabilidade de registro eletrônico de saúde; Integração de sistemas de recursos humanos.



ABSTRACT

The study analysed the information systems of human resources in health of the State Secretary of Health of Rio de Janeiro (SES/RJ), with the objective of describing the existing scenario in data collection about its workforce and verifying evidence of data fragmentation and impaired information management.

The analysed literature demonstrated the importance of using tools that generate data and provide information to facilitate planning and setting goals. The SES/RJ uses several systems to manage workforce data, but there is no interoperability between their databases. Data from professionals working in units not directly managed by SES/RJ are sent via spreadsheets for compilation. The final product used by management is also generated in spreadsheet format, which can lead to rework and errors.

The absence of a tool that integrates information hinders human resource strategy planning. Therefore, it is important to develop a technology investment policy for more effective human resource management, either by improving existing systems or by creating a tool that enables system interoperability. A system with accurate and integrated information can influence the provision of health services and can be used for strategic human resource planning.

Keywords: Health workforce; Human resources management; Information systems; Electronic health record interoperability; Integration of human resources systems.

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário de busca por maior eficiência e, também, em decorrência de crise na administração pública burocrática iniciada na década de 70, deu-se início um processo de mudanças na gestão pública, visando a um país com um serviço público moderno, voltado ao atendimento às necessidades dos cidadãos e com proposta de distinção entre a coisa pública e a privada (Fausto, 2005), momento esse conhecido como a Reforma do Estado. Essa reforma procurou redefinir o papel do Estado, que deixou de ser o responsável direto pela execução de desenvolvimentos econômico e social da produção de bens e serviços, tornando-se regulador desse desenvolvimento e, além disso, descentralizando, para o setor privado, as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado, como forma de obter mais eficiência no desempenho dessas atividades (BRASIL, 1995).

Para ilustrar o que ocorria nesse momento, pode-se destacar que o estado do Rio de Janeiro deveria transferir aos municípios a responsabilidade da operacionalização das unidades de saúde, passando o estado a exercer a função normativa e supervisora em nível local, além de manter a força de trabalho lá existente e de proporcionar apoio técnico e capacitação desses profissionais (Azem; Santos; Moysés, 1991). Tais mudanças e adequações demonstram a complexidade da gestão das instituições públicas, e em

especial do setor de saúde, o qual exige um trabalho multiprofissional e adaptado às constantes mudanças nos cenários sanitários, além de demandar ações e recursos que sejam capazes de alcançar o bem-estar da população (Dussault, 1992).

Essa busca por maior eficiência fez a gestão pública também se inserir no mundo informatizado. No que se refere ao setor de saúde, a evolução tecnológica e a crescente demanda por informação em saúde também são uma realidade. Os sistemas de saúde auxiliam os processos decisórios das organizações, pois são instrumentos capazes de selecionar os dados pertinentes a esses serviços e transformá-los na informação necessária para o processo decisório (Benito; Licheski, 2009). Assim, os sistemas de informação são importantes recursos no suporte às ações, pois é com base nas informações prestadas por tais sistemas que ações são tomadas. Tomem-se, como exemplo, as constantes atualizações do cenário da pandemia do novo coronavírus, emitidos pela Secretaria de Saúde, cujos painéis e boletins apresentavam, diariamente, número de contaminados, óbitos, e taxas de ocupação de leitos, conforme dados frequentemente disponibilizados no Portal da SES/RJ¹.

No entanto, as informações sobre o setor de saúde são fragmentadas, o que dificulta a operacionalização dos serviços e a tomada de decisão. Assim, a pactuação de um conjunto de dados que possibilitem a integração entre sistemas é pauta de estudos, sendo relevante salientar que a existência de sistemas paralelos, além de representar duplicação de esforços, constitui-se um desperdício financeiro e de recursos humanos (Amâncio Filho, 2009; Pereira *et al.*, 2015).

Nesse contexto, o presente trabalho se destina ao estudo dos sistemas de informação em recursos humanos em saúde utilizados pela SES/RJ, cuja proposta de estudo surgiu após a verificação de vários sistemas de informação de recursos humanos utilizados pela gestão da SES/RJ como parâmetro para análise da composição da força de trabalho, sua distribuição na Rede de Assistência da Secretaria, assim como, dentre outros aspectos, para verificação da rotatividade e da carência de pessoal existente.

Dessa forma, surgem as seguintes questões: quais sistemas são utilizados na SES/RJ para a gestão da sua força de trabalho? Existe fragmentação dos dados utilizados nesses sistemas? Em caso positivo, é possível fornecer subsídios que possam favorecer a integração desses dados? Assim, este trabalho pretende contribuir para a gestão da SES/RJ, destacando medidas que possam facilitar a coleta de dados sobre a força de

¹Portal da Secretaria de Estado de Saúde com atualização do cenário da pandemia do novo coronavírus: <https://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>.

trabalho da Secretaria, bem como incentivar novos estudos sobre o assunto com base nas observações realizadas.

O texto se encontra organizado em quatro seções. Após a introdução, a seção dois contempla material e métodos abordados; a seção três aborda a discussão sobre os achados com a pesquisa realizada, promovendo a apresentação da SES/RJ, sua composição da força de trabalho, seus modelos de gestão adotados e sua rede assistencial de atendimento, e, em seguida, descreve os sistemas de informação de recursos humanos em saúde utilizados na SES/RJ e sua aplicação na gestão de pessoas da Secretaria, e, por fim, as considerações finais, que contêm as conclusões e as sugestões frente aos desafios encontrados.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, exploratória e aplicada, por meio de uma revisão narrativa da bibliografia desde 1995, período da Reforma do Estado, até março de 2022, acerca dos sistemas de informação de recursos humanos em saúde. Essa abordagem se fez necessária para, primeiramente, realizar-se um levantamento do arcabouço teórico sobre o tema capaz de embasar e contextualizar o estudo.

Essa pesquisa foi efetuada em textos *online* na íntegra, nacionais e internacionais, na forma de artigos, livros, dissertações, legislações, teses e relatórios, nos portais: Web of Science - Coleção Principal (Clarivate Analytics), Medline/ PubMed, Scopus (Elsevier), Portal regional BVS (Bireme) e Google Acadêmico, dos quais foram selecionados 31 textos que trataram da importância dos sistemas de informação e das implicações sobre a integração de dados e a interoperabilidade de sistemas em um contexto sobre recursos humanos em saúde, em cenários semelhantes ao existente na SES/RJ, a partir da utilização das palavras-chave: força de trabalho em saúde, gestão de recursos humanos, sistemas de informação, interoperabilidade de registro eletrônico de saúde, integração de sistemas de recursos humanos.

Além disso, foi realizada uma pesquisa documental, com caráter exploratório, sobre os sistemas de informação ativos na SES/RJ e os métodos utilizados para controle de dados de recursos humanos em saúde e a legislação pertinente nos Portais: Secretaria de Estado de Saúde (SES/RJ), Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ), Sistema de Legislação de Pessoal (SILEP), Imprensa Oficial do Estado

do Rio de Janeiro (IOERJ), Ministério da Saúde (MS) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para identificação e compilação das variáveis e dos conteúdos dos sistemas e fontes de informação de interesse para a SES/RJ.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A literatura analisada demonstrou a importância de se utilizar ferramentas que gerenciem dados e forneçam informações capazes de facilitar o planejamento e traçar metas com embasamento em evidências. Assim, a utilização de sistemas de recursos humanos com informações integradas tem o potencial de facilitar o planejamento da força de trabalho e subsidiar a tomada de decisão da organização (Tursunbayeva et al., 2017), itens essenciais na gestão de pessoas, principalmente em um cenário de carência de profissionais de saúde.

Quanto ao material analisado, referente à Secretaria de Saúde, pode-se observar que a força de trabalho é composta por vários vínculos empregatícios, de acordo com os modelos adotados para a gestão de suas unidades de atendimento, cujos dados são gerados por meio de sistemas informatizados de acordo com o fim a que se destina, conforme detalhamento, a seguir.

3.1 A Secretaria de Estado de Saúde

A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro é o órgão responsável por formular, implantar e gerenciar as políticas de saúde no estado, inclusive através de assessoramento aos municípios, programação, acompanhamento e avaliação das ações e das atividades de saúde, além de prestar assistência através de unidades sob sua gestão direta, assim como por meio de estabelecimentos geridos por Autarquias, Fundação e Organizações Sociais de Saúde (RIO DE JANEIRO, 2022; UGÁ *et al.*, 2010).

De acordo com a estrutura organizacional estabelecida pelo Decreto Estadual nº 47.869 (RIO DE JANEIRO, 2021), de 13 de dezembro de 2021, a SES/RJ conta com nove Subsecretarias de Estado, quatro Entidades Vinculadas e/ou Supervisionadas (Instituto Vital Brasil, Instituto de Assistência aos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, Fundo Estadual de Saúde e Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro) e três Órgãos

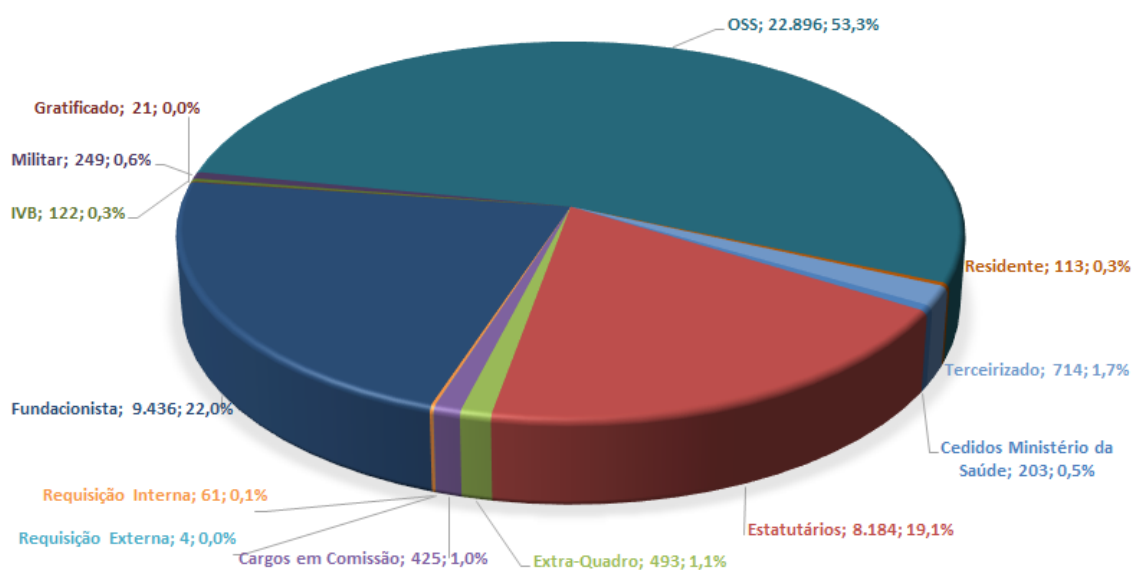
Colegiados (Conselho Estadual de Saúde, Conselho Estadual de Luta contra Tuberculose e Comissão de Intergestores Bipartite) e dispõe de 179 unidades de atendimento, as quais se encontram distribuídas nas regiões de saúde do estado de acordo com os respectivos perfis de assistência (RIO DE JANEIRO, 2021).

3.2 Composição da força de trabalho da SES/RJ

Após o estabelecido pela Constituição da República de 1988, em seu artigo 197, que considerou a possibilidade de a execução dos serviços de saúde ser realizada por terceiros (BRASIL, 1988); o contido na Lei nº 5164, de 17 de dezembro de 2007, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Estatal para executar e prestar serviços de saúde ao Poder Público (RIO DE JANEIRO, 2007); e a Lei nº 6.043, de 19 de setembro de 2011, que dispôs sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais, no âmbito da saúde, mediante contrato de gestão com o Poder Executivo para fomento e execução de atividades da área da saúde (RIO DE JANEIRO, 2011), a SES/RJ, a partir de 2011, passou a dispor da força de trabalho oriunda da Fundação Saúde, a qual passaria a gerir, gradativamente, várias unidades de saúde da SES/RJ, após sua instituição estabelecida pelo Decreto nº 43.214, de 28 de setembro de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), por meio de profissionais contratados por concurso público sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Nesse mesmo ano de 2011, profissionais de saúde, oriundos das Organizações Sociais de Saúde (OSS), também se juntaram, gradativamente, à força de trabalho atuante na SES/RJ, nas diversas unidades de saúde da Secretaria, por meio de contratos de gestão estabelecidos entre essas organizações e a Secretaria. Assim, a força de trabalho da SES/RJ, composta por 42.921 profissionais, passou a contar com variados vínculos empregatícios, de acordo com os modelos de gestão adotados para as respectivas unidades de lotação desses profissionais (RIO DE JANEIRO, 2021). O gráfico 1 permite a visualização da distribuição dos vínculos empregatícios e sua proporção em relação à força de trabalho atuante na Secretaria.

Gráfico 1 – Vínculos empregatícios na SES/RJ



Fonte: Elaboração própria com base em Relatório Anual de Gestão (RAG) 2020/SES, 2022.

A força de trabalho é composta por profissionais do quadro efetivo, de regime estatutário (da Administração Direta da SES/RJ) e regime celetista (oriundos da Fundação Saúde), além de profissionais terceirizados (oriundos de OSS e de contratos com empresas para prestação de apoio administrativo e apoio operacional), servidores requisitados interna e externamente (oriundos de outros órgãos), comissionados de livre nomeação e livre exoneração e médicos residentes, oriundos de estabelecimentos de ensino para realização de residência médica (RIO DE JANEIRO, 2021), sendo mais da metade da força de trabalho composta por celetistas das OSS (53%), seguidos por profissionais da Fundação Saúde (22%), estatutários (19%) e, em proporção menor, os demais vínculos.

No entanto, é importante destacar que a SES/RJ vem realizando mudanças no modelo adotado para a gestão de suas unidades, pois, desde 2020, as unidades sob gestão de OSS estão sendo, gradativamente, transferidas para a gestão da Fundação Saúde (RIO DE JANEIRO, 2020), o que vem promovendo alterações em seu quadro efetivo de profissionais e, conseqüentemente, na distribuição de seus vínculos empregatícios.

3.3 Sistemas de informação de recursos humanos em saúde na SES/RJ

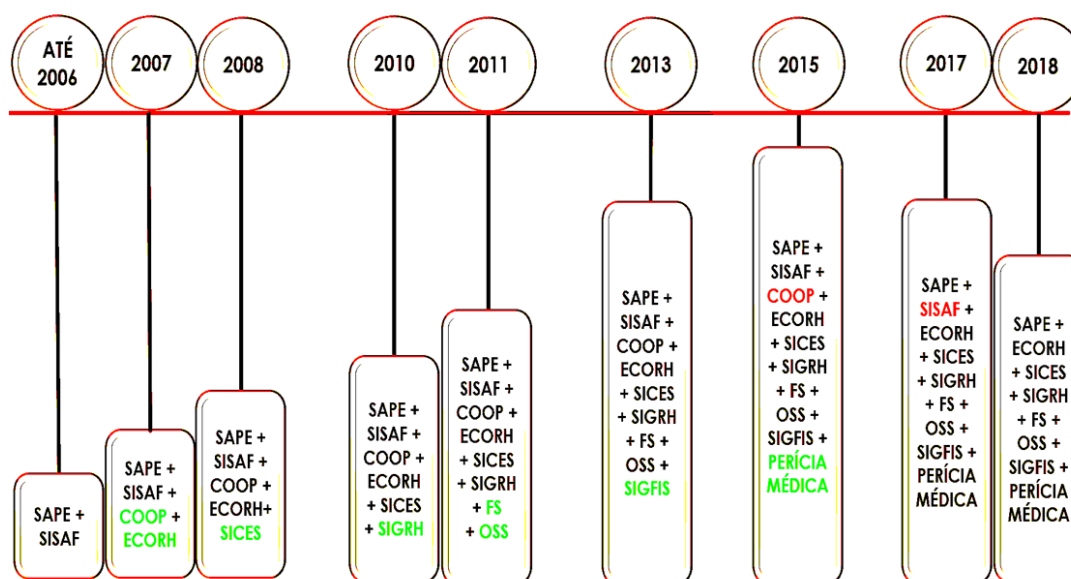
A Tecnologia da Informação, que envolve computadores, rede digital de serviços de telecomunicações e outros serviços, representa um importante instrumento para o

desenvolvimento dos processos das organizações. Utilizada em diversos segmentos, é também importante ferramenta para a gestão, seja para o desenvolvimento das funções administrativas (folhas de pagamento, escalas de serviço, contabilidade etc.), seja, no setor de saúde, no cuidado ao paciente (eletrocardiograma, prescrição etc.), no gerenciamento da informação em setores hospitalares ou, ainda, em prevenção e promoção da saúde (Pinochet, 2011). Dessa forma, os sistemas de informação facilitam o processo de captação e transformação dos dados em informações com valor agregado, favorecendo a precisão nos relatórios e o embasamento na tomada de decisões, a partir do fornecimento de informações mais rápidas e precisas (Porto; Bandeira, 2006).

Cite-se, ainda, que as relações entre as organizações e os sistemas de informação são interdependentes, onde qualquer alteração que venha a ocorrer na organização provocará impacto nos sistemas de informação, pois deverão sofrer as devidas atualizações, de forma a refletir a nova realidade organizacional (Porto, Bandeira, 2006). E, em se tratando de sistemas de saúde, isso não é diferente. Considerando a gama de serviços que oferecem, os sistemas de saúde são cada vez mais complexos e estão em constante evolução para se adaptarem às mudanças nos cenários sanitários, cujos gestores, em níveis nacional e internacional, enfrentam desafios igualmente complexos, devido à rápida evolução desses sistemas. Tal situação é ainda dificultada pela escassez de recursos humanos em saúde, pelos desequilíbrios na combinação de competências dessa força de trabalho e por sua má distribuição geográfica (Figuerola et al., 2019).

Com a adoção de novos modelos de gestão ocorrida a partir de 2011, deu-se início a entrada de novos sistemas de informação como forma de gerenciar os dados sobre a força de trabalho atuante na SES/RJ, somados às ferramentas até então utilizadas pela Secretaria. A figura 1 apresenta a evolução do uso desses instrumentos na gestão dos dados sobre a força de trabalho da SES/RJ, conforme detalhamento, a seguir. Os sistemas que se encontram em preto referem-se a instrumentos já consolidados; em verde, novas ferramentas adotadas para o controle dos dados; e, em vermelho, o último ano de utilização daquele instrumento.

Figura 1 – Evolução do uso de ferramentas na gestão de recursos humanos da SES/RJ



Fonte: Relatório de Gestão da Superintendência de Recursos Humanos/SES 2019.

Até 2006, eram utilizados pela SES/RJ o Sistema de Administração de Pessoal (SAPE), adotado pelo Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2012) como base cadastral-financeira, e o Sistema de Administração Funcional (SISAF), sistema oriundo da SES/RJ para gestão de dados de sua força de trabalho.

Em 2007, foi introduzida a confecção de folha de pagamento de profissionais oriundos de cooperativas (COOP), a qual era realizada por meio de planilha eletrônica recebida pelo setor de recursos humanos da SES/RJ. Nesse mesmo ano, foi implantado o Sistema de Recursos Humanos ECORH, desenvolvido pela SES/RJ, sistema robusto, com muitas funcionalidades, criado com o objetivo de substituir o SISAF, com informações sobre cadastro e histórico funcional de servidores estatutários, comissionados, profissionais temporários, cooperativados e terceirizados. No entanto, ficou impossibilitada a inativação do SISAF, uma vez que não foram migrados para o ECORH os dados referentes a candidatos inscritos em processos seletivos temporários, porém não admitidos.

Em 2008, surge o Sistema Informatizado de Controle de Escalas de Serviços (SICES), implantado pela SES/RJ, que apresenta informações sobre escalas de serviço, alocação e distribuição da força de trabalho de todos os vínculos empregatícios existentes em todas as unidades de saúde da SES/RJ. Por sua inovação na Administração Pública, o SICES recebeu, do Ministério da Saúde, o Prêmio InovaSUS 2012 (BRASIL, 2011), cujo

preenchimento por parte das unidades de saúde é obrigatório, constando, inclusive, em cláusula de Edital de Seleção de OSS para gestão de unidade pré-hospitalar:

A CONTRATADA deve garantir o preenchimento regular do Sistema Informatizado de Controle de Escalas de Serviço (SICES). Trata-se de uma ferramenta de inteligência que permite a operacionalização das atividades para um maior controle de presença, pontualidade e alocação da força de trabalho (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 51)

Além disso, consta observação em Relatório Quadrimestral da SES/RJ de 2019, referente à necessidade de se ater à atualização periódica das escalas no SICES, que além de ferramenta de controle da SES/RJ, é instrumento que garante transparência da gestão e possibilita o controle social (RIO DE JANEIRO, 2019).

Em 2010, o Poder Executivo do estado, em substituição ao sistema SAPE, implantou o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), o qual unificou as bases de dados sobre recursos humanos e passou a ser o sistema oficial para a gestão de servidores ativos, inativos, pensionistas e empregados públicos dos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do estado (RIO DE JANEIRO, 2009). Sua implantação, iniciada em dezembro de 2010 e com acesso via *web*, permitiu a automatização da folha de pagamento, além da uniformização dos procedimentos adotados pelos órgãos setoriais de recursos humanos do estado.

No entanto, o SIGRH/RJ apresenta limitações relativas a especificidades encontradas na força de trabalho da SES/RJ. Os lançamentos referentes à ocorrência de férias parceladas encontram-se restritos à possibilidade de períodos de 10 ou 15 dias, porém, na SES/RJ, constam profissionais que se expõem à radiação, como os técnicos de raio x, cujos lançamentos de férias correspondem a um período de 20 dias, por semestre, conforme Art. 94 do Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979, diferentemente dos períodos de férias das demais categorias (RIO DE JANEIRO, 1979).

Outro ponto a ser considerado refere-se à utilização do Sistema ECORH mesmo após a implantação do SIGRH, pois aquele apresenta informações que não foram migradas para o sistema adotado pelo governo estadual. Como exemplo, podem ser citados os históricos funcionais de servidores desligados da SES/RJ em datas anteriores à implantação do SIGRH e as pastas funcionais digitalizadas dos servidores, os quais ainda são consultados no Sistema ECORH.

Além disso, há ainda a necessidade de constantes consultas à base de dados do SAPE, o qual permanece acessível, através da plataforma do SIGRH, para consultas a

dados registrados em período anterior à implantação do SIGRH, conforme pode ser observado na Resolução SEPLAG nº 847, de 9 de janeiro de 2013:

Art. 1º - À vista da declaração e do requerimento previstos no item XV, subitens 15.1 e 15.2, da Resolução SEPLAG nº 109, de 09 de maio de 2008, e após verificação no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro – SIGRH e no Sistema de Administração de Pessoal – SAPE sobre a eventual existência de outro vínculo público de trabalho remunerado, os órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, independentemente de manifestação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, deverão adotar as seguintes providências (RIO DE JANEIRO, 2013, p. 4)

Ou, ainda, conforme consta no Art. 4º da Resolução SEEDUC nº 5.153, de 17 de novembro de 2014:

Caberá ao Coordenador Regional de Gestão de Pessoas, quando no âmbito da Regional, e ao Coordenador de Movimentação, quando no âmbito da Sede, realizar levantamento do histórico de frequência, extraindo informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), e/ou, se necessário, do Sistema de Administração de Pessoal (SAPE), a ser transcrito em documento específico constante do Anexo I da presente Resolução (RIO DE JANEIRO, 2014, p. 13).

Em 2011, são firmados contratos de gestão com a Fundação Saúde e com Organizações Sociais, cujos dados sobre a força de trabalho são enviados, mensalmente, à SES/RJ, por meio de planilhas eletrônicas. Dessa forma, a partir dos dados oriundos dos sistemas e das planilhas da Fundação Saúde, das OSS e das entidades vinculadas, é elaborada, mensalmente, uma planilha única com a consolidação das informações sobre a força de trabalho, as quais subsidiam a tomada de decisões da SES/RJ e respaldam respostas a demandas internas e externas.

Em 2013, foi instituído pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ) o Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), por meio da Deliberação TCE-RJ nº 222, de 29 de janeiro de 2002, o qual serve como base para o exercício do controle externo da Administração Pública e tem por objetivo disciplinar o encaminhamento das informações orçamentárias e financeiras, atos de pessoal e jurídicos sobre licitações e contratos, através de meio eletrônico (RIO DE JANEIRO, 2002). Atualmente, a obrigatoriedade do uso do SIGFIS é estabelecida pela Deliberação nº 281, de 24 de agosto de 2017, aos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da Administração

Direta e Indireta, incluindo autarquias, fundos, fundações, agências reguladoras, consórcios públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista (RIO DE JANEIRO, 2017).

No que tange à força de trabalho, conforme Regimento Interno (RIO DE JANEIRO, 2022), a Superintendência de Recursos Humanos da SES/RJ encaminha, mensalmente, via SIGFIS, dados que constam no SIGRH, referentes à folha de pagamento dos servidores, e informações sobre alterações na situação funcional dos servidores, referentes a aposentadorias, sendo essa rotina uma das competências da Coordenação de Administração de Recursos Humanos da SES/RJ: “acompanhar as atualizações dos registros feitos pela DAF, DCA e DVA nos assentamentos funcionais dos servidores, nos sistemas SIGRH, SIGFIS e PRODERJ” (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 65).

Em 2015, é acrescido à captação de dados obtidos pela SES/RJ o Sistema de Perícia Médica, o qual é manuseado pelos setores de recursos humanos das unidades de saúde e pela Superintendência Central de Perícia Médica e Saúde Ocupacional da SES/RJ. As informações nele presentes servem de base para a composição das informações relativas a licenças médicas dos servidores estatutários e comissionados, as quais são também inseridas, mensalmente, no Mapa de Controle de Frequência (MCF), formulário próprio para inclusão das informações no SIGRH, cujos dados são utilizados para a confecção da folha de pagamentos desses profissionais (RIO DE JANEIRO, 1994).

Esse mesmo ano foi o último em que a SES/RJ utilizou planilhas para confecção da folha de pagamento de cooperativados, cujo vínculo foi extinto em 2016. E, por fim, o SISAF foi utilizado até o ano de 2017, devido a uma pane ocorrida no ano seguinte, impossibilitando sua recuperação.

Em conclusão, a pesquisa documental sobre os sistemas de informação de recursos humanos em saúde da SES/RJ demonstrou que a Secretaria gere informações por meio de várias ferramentas e com bases de dados distintas, o que também pode ser observado no Regimento Interno da Secretaria, no qual consta que ao setor de recursos humanos cabe acompanhar as atualizações de registros feitos nos assentamentos funcionais dos servidores nos sistemas SIGRH, SIGFIS e PRODERJ (RIO DE JANEIRO, 2022), ou seja, as atualizações desses registros são realizadas em três sistemas distintos.

E, além do uso de sistemas instituídos pelo Poder Executivo, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e pela própria Secretaria de Saúde, a SES/RJ mantém dados em planilhas eletrônicas, que são enviadas mensalmente pela Fundação Saúde, por

Organizações Sociais e por entidades vinculadas à SES/RJ, contendo dados sobre a força de trabalho, cujas informações são coletadas e compiladas também por meio de planilhas e são utilizadas pela gestão da Secretaria como parâmetro para análise da composição da força de trabalho, para acompanhamento de sua distribuição na Rede de Assistência da SES/RJ, para verificação da rotatividade e da carência de pessoal existente, dentre outros itens, inclusive, para confecção do Relatório Anual de Gestão da SES/RJ.

Esse cenário demonstra que, devido ao número de sistemas que utiliza, a Secretaria de Saúde apresenta forte informatização de suas rotinas e processos, porém seus sistemas de informação não permitem planejar políticas de recursos humanos, uma vez que não há interação entre suas bases, o que dificulta a operacionalização dos serviços, além de existirem informações produzidas em planilhas que são alimentadas manualmente, o que representa duplicação de esforços, favorece a incidência de erros e, conseqüentemente, a ocorrência de retrabalhos, além de comprometer a confiabilidade das informações e a qualidade do produto utilizado para subsidiar a tomada de decisão dos gestores da SES/RJ.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito deste estudo foi traçar um panorama da realidade na Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ) no que diz respeito aos sistemas de informação de recursos humanos empregados na coleta de dados acerca de sua força de trabalho, além de investigar indícios de desarticulação de dados e falhas na gestão das informações.

A pesquisa revelou que as informações sobre a força de trabalho estão fragmentadas, resultado da utilização de diversos sistemas de gestão de dados que carecem da necessária interoperabilidade. Os dados dos profissionais das unidades não supervisionadas diretamente pela SES/RJ são encaminhados por meio de planilhas eletrônicas para compilação, cujo resultado também é gerado em formato de planilha, o que pode ocasionar retrabalho e aumentar a probabilidade de erros.

O estudo apontou alguns aspectos que podem auxiliar a SES/RJ a otimizar a eficiência e os resultados da gestão de seus recursos humanos, incluindo:

- Desenvolver uma política de investimento em tecnologia que favoreça uma gestão mais eficaz dos recursos humanos, seja através do aprimoramento dos sistemas

existentes ou pela criação de uma ferramenta que possibilite a interoperabilidade entre eles.

- Implementar um sistema que forneça informações precisas e integradas, visando aprimorar a prestação de serviços de saúde e o planejamento estratégico de recursos humanos.

- Considerar a implantação dessa ferramenta em nível estadual para a coleta de dados em resposta a grandes eventos.

Para pesquisas futuras, sugere-se expandir o escopo do estudo para incluir outros sistemas, órgãos ou níveis administrativos, visto que a pesquisa se concentrou principalmente nos sistemas de recursos humanos da SES/RJ, devido à carência de estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO FILHO, A.; OLIVEIRA, S. P. de. (Org.). **Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: ação e reflexões**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde / Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde e Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/FIOCRUZ, 2009. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/observarh/arquivos/mestrado%20profissional%20acao%20e%20reflexao%20%20%20livro.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

AZEM, E. P.; SANTOS, M. M. P. C. A. dos; MOYSÉS, N. M. N. **O SUDS/RJ e a Municipalização: um processo em andamento**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 4-30, abr.-jun. 1991. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8963/7859>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BENITO, G. A. V.; LICHESKI, A. P. **Sistemas de Informação apoiando a gestão do trabalho em saúde**. Rev Bras Enferm, Brasília, v. 62, n. 3, p. 447-50, maio-jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/CVrVqCsxdkmJmDpSZpbkCDh/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde**. – Brasília: CONASS, 2011. 120 p. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011, 9). Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao_sus_v.9.pdf. Acesso em 4 jan. 2022.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Edital nº 22, de 13 de dezembro de 2011. **Terceira etapa do concurso “Prêmio Inovasus”**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 2011. p. 159. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/33161955/dou-secao-3-14-12-2011-pg-159?ref=serphttp://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Poder Executivo, Brasília, DF. 1995. 68p. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

DUSSAULT, G. **A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr.-jun. 1992. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8792/7531/0>. Acesso em: 4 jan. 2022.

FAUSTO, M. C. R. **Dos programas de medicina comunitária ao Sistema Único de Saúde: uma análise histórica da atenção primária na política de saúde brasileira**. 2005. 265 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/23085372/UNIVERSIDADE_DO_ESTADO_DO_RIO_DE_JANEIRO_Instituto_de_Medicina_Social. Acesso em: 4 jan. 2022.

FIGUEROA, C. A. A. et al. **Priorities and challenges for health leadership and workforce management globally: a rapid review**. BMC Health Serv Res, v. 19, n. 239, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12913-019-4080-7>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PEREIRA, G. et al. **Sistemas de Informação como apoio à Gestão de Recursos Humanos em Saúde**. Revista Brasileira de Inovação Tecnológica em Saúde, v. 5, n. 4. Natal, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/reb/article/view/8196/6232>. Acesso em: 3 ago. 2021.

PINOCHET, L. H. C. **Tendências de Tecnologia de Informação na Gestão da Saúde. Mundo da Saúde**. São Paulo, 2011. p. 382-394. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/artigos/tendencias_tecnologia_informacao_gestao_saude.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

PORTO, M. A. G.; BANDEIRA, A. A. **A importância dos sistemas de informações gerenciais para as organizações**. III SIMPEP, 2006, Bauru. 12 p. Disponível em: https://simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/974.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 2479, de 8 de março de 1979. **Aprova o Regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 3 set. 1979. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/90539/decreto-2479-79>. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.208, de 23 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre a implantação do Projeto de Modernização de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 28 dez. 2009. p. 3-4. Disponível em: http://www.e-planejamento.rj.gov.br/seplag/PORTAL/decretos/2009/decreto_42.208.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 43.214, de 28 de setembro de 2011. **Institui a Fundação Estatal dos Hospitais Gerais, a Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência e a Fundação Estatal dos Institutos de Saúde e da Central Estadual de Transplante, nos termos da Lei Estadual nº 5.164, de 17/12/2007, e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 29 set. 2011. Disponível em: http://www.fundacaosaude.rj.gov.br/fidelidade/wp-content/uploads/2013/11/Decreto_Estadual_n43214_2011.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.869, de 13 de dezembro de 2021. **Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Saúde - SES, que menciona e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 13 dez. 2021. Parte I, p. 1-3. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%c3%a7%c3%b5es%20SILEP/Legisla%c3%a7%c3%b5es/2021/Decretos/DECRETO%20N%c2%ba%2047.869%20DE%2013%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021_ALTERA%20A%20ESTRUTURA%20DA%20SES.pdf?lvehttp://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument. Acesso em: 4 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Despacho – Processo Administrativo nº SEI-080001/018235/2020. Lei nº 7946, de 27 de abril de 2018. **DETERMINO que a Secretaria de Estado da Saúde proceda a transição do Modelo de Gestão da Saúde Estadual, retirando gradualmente a gestão das unidades das Organizações Sociais (OSs) e passando para a Fundação Estadual de Saúde (FES), num prazo não superior a 28 (vinte e oito) meses, contados de 04/09/2020.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 8 set. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/315665140/doerj-poder-executivo-08-09-2020-pg-1>. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5164, de 17 de dezembro de 2007. **Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Estatal dos Hospitais Gerais", a "Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência" e a "Fundação Estatal dos Institutos de Saúde e da Central Estadual de Transplante", e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 18 dez. 2007. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87814/lei-5164-07>. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6043, de 19 de setembro de 2011. **Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, no âmbito da saúde, mediante contrato de gestão, e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 20 set. 2007. Disponível

em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?CP=39053>. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Administração. Resolução SAD nº 2400, de 15 de julho de 1994. **Institui o novo manual do agente de pessoal**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 18 jul. 1994. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/resolucao_sad_2_400_-_150794.htmhttp://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument. Acesso em 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEEDUC nº 5153, de 17 de novembro de 2014. **Dispõe sobre os procedimentos quanto à reassunção de servidores dos quadros da Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC, e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 19 nov. 2014. p. 12-13. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/80393551/doorj-poder-executivo-19-11-2014-pg-12http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>. Acesso em: 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução SEPLAG nº 847, de 9 de janeiro de 2013. **Disciplina o controle das situações cumulativas remuneradas de cargos, empregos ou funções públicas pelos órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, no ato da posse do servidor**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 11 jan. 2013. p. 4-5. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/resolucao_seplag_847_-_0901201.htmhttp://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument. Acesso em: 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Administração de Pessoal. **Manual do Usuário do SIGRH**. Rio de Janeiro. 2012. 162 p. Disponível em: http://www.entradasigrh.rj.gov.br/entradasigrh_upload/Arquivos/Manual_SIGRH_Fase_1B.pdf. Acesso em: 25 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Saúde. **1º Relatório Quadrimestral**. Rio de Janeiro, RJ, maio 2019. 103 p. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjY1MTE%2Chhttp://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>. Acesso em: 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Saúde. **Relatório Anual de Gestão, 2020**. Rio de Janeiro, 2021. 196 p. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzkwnjQ%2Chhttp://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>. Acesso em: 5 set. 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Saúde. Resolução SES nº 2624, de 24 de janeiro de 2022. **Autoriza a transferência do gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde das unidades de pronto atendimento - upa 24h que menciona**

para a fundação saúde do estado do rio de janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 26 jan. 2022. p. 10. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1164582568/doerj-poder-executivo-26-01-2022-pg-10http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>. Acesso em: 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Saúde. Resolução SES nº 2637, de 11 de fevereiro de 2022. **Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, e revoga a Resolução SES nº 107 de 24/11/1978, publicada no D.O. de 27/11/1978.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 14 fev. 2022. Parte I, p. 13-14. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1167666363/doerj-poder-executivo-14-02-2022-pg-13http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/aa9f8aa631a6a1410325658600732e5e?OpenDocument>. Acesso em: 14 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Deliberação nº 222, de 29 de janeiro de 2002. **Disciplina o encaminhamento, em âmbito municipal, das informações orçamentárias e financeiras, bem como aos referentes a atos de pessoal, atos jurídicos de licitações e contratos, através de meio eletrônico; institui o Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS) e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas, Rio de Janeiro, RJ, (2002?). Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/deliberacoes>. Acesso em: 25 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Deliberação nº 281, de 24 de agosto de 2017. **Dispõe sobre o Sistema Integrado de Gestão Fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas, Rio de Janeiro, RJ, 11 de setembro de 2017. p. 15. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/160083400/doerj-tribunal-de-contas-11-09-2017-pg-15>. Acesso em: 25 mar. 2022.

SILVA, R. M. da; JORGE, M. S. B.; SILVA JUNIOR, A. G. da. (Org.). **Planejamento, gestão e avaliação nas práticas de saúde** [livro eletrônico] – Fortaleza: Ed. UECE, 2015. Disponível em: <http://www.uece.br/ppsacwp/wp-content/uploads/sites/37/2016/04/PLANEJAMENTO-GESTAO-E-AVALIACAO-NAS-PRATICAS-DE-SAUDE-EBOOK-548pg.pdf>. Acesso em: 2 set. 2021.

TURSUNBAYEVA, A. et al. **Human resource information systems in health care: a systematic evidence review.** Journal of the American Medical Informatics Association, v. 24, n. 3, p. 633-654, May 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/jamia/article/24/3/633/2907914>. Acesso em: 25 mar. 2022.

UGÁ, M. A. D., et al. (Org.). **A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010, 377 p. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/37837/2/livro.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.



Cadernos do
Desenvolvimento
Fluminense

**Edição Especial - Dossiê:
I Seminário de estudos sobre o Rio de Janeiro
(I SEERJ) e III Seminário de Economia
Fluminense (III SEF)**

Edição Eletrônica
Número 28



abril 2025
ISSN: 2317-6539